

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA BULGARIE

EST-ELLE D'APRÈS

LE TRAITÉ DE BERLIN DU 13 JUILLET 1878

UN ÉTAT MI-SOUVERAIN ?

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 7 Novembre 1907, à 9 heures et demie,

PAR

Georges D. SARIIVANOFF

LAURÉAT DES CONCOURS DE LA FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES DE PARIS

Président: M. PILLET.

*Suffragants: { MM. PIÉDELIEVRE, professeur.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA BULGARIE

EST-ELLE D'APRÈS

LE TRAITÉ DE BERLIN DU 13 JUILLET 1878

UN ÉTAT MI-SOUVERAIN ?

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 7 Novembre 1907, à 9 heures et demie,

PAR

Georges D. SARIIVANOFF

LAURÉAT DES CONCOURS DE LA FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES DE PARIS

Président: M. PILLET.

*Suffragants: { MM. PIÉDELIÈVRE, professeur.
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.*

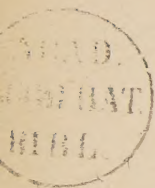
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907



A ma Patrie, la Bulgarie,

Faible témoignage de profond amour.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA BULGARIE

EST-ELLE, D'APRÈS LE TRAITÉ DE BERLIN DU 13 JUILLET 1878,

UN ÉTAT MI-SOUVERAIN ?

INTRODUCTION

Le traité de Berlin du 13 juillet 1878 a été, et reste dans ses principales bases, la grande charte qui règle la situation internationale et politique des Etats de la péninsule Balkanique. De plus, il constitue le fondement et en même temps donne l'explication de toute l'histoire d'un de ces Etats, la principauté bulgare, depuis sa reconstitution. C'est donc à cette source que nous devons puiser tous les éléments déterminant la base de la situation qu'occupe cette principauté parmi les autres Etats.

Source malheureusement peu abondante et souvent peu claire, mise à jour trop hâtivement, au milieu d'événements graves qui nécessitaient une solution urgente ! Source, également, de mécontentement et de misère pour toute une nation fortement unie par ses aspirations, car l'acte de Berlin abandonna cruellement à la merci turque une des meilleures contrées de la Patrie bulgare !

C'est une charte incomplète, en effet. Les représentants des grandes puissances européennes, appelés à Berlin pour défaire ce que l'armée victorieuse russe avait établi à San-Stéfano, devaient agir le plus vite possible. A ce prix seulement ils pouvaient éviter un conflit entre les troupes moscovites campées dans les faubourgs de Constantinople, prêtes à envahir à tout moment la ville, et les forces anglaises sillonnant déjà le Bosphore, attendant l'entrée du premier soldat russe dans la capitale turque pour ouvrir la bouche de leurs canons. En effet, réunis le 21 juin 1878 pour la première fois, le 13 juillet suivant ils signaient déjà le traité. Le temps leur manqua pour préciser les détails de l'œuvre qu'ils entreprirent : ils en posèrent les grandes lignes, laissant aux événements le soin de les compléter.

Par là, ce fut une charte peu précise. Dans certains de ses articles nous relevons des énoncés qui semblent au premier abord se contredire. Leur juste signification ne peut être déterminée qu'en analysant attentivement les textes du traité et les protocoles des séances du Congrès, surtout en se rapportant aux intérêts et préoccupations qui ont guidé les représentants des puissances dans leurs travaux. Cette imprécision est encore augmentée par l'emploi de termes, comme « suzeraineté », « confirmation » de prince élu, « assentiment » des puissances, dont les conséquences ne sont pas déterminées, au point de vue des principes, d'une manière stricte et invariable par les auteurs de droit international, et dont on ne peut

interpréter le sens qu'en se rapportant aux décisions précises auxquelles ils se rattachent.

Ce traité fut aussi une source de mécontentement général, une œuvre injuste qui détruisait l'harmonie du traité de San-Stéfano du 3 mars 1878. La grande Bulgarie, allant de la mer Noire à la mer Egée et du Danube au lac d'Ochrida, fut déchiquetée. On ne tint plus compte ni des affinités ethniques, ni des aspirations des populations, qui, libérées d'un joug cinq fois séculaire, voulaient enfin vivre unies. Une seule pensée avait dominé et effrayé les esprits de l'Europe : celle de voir le nouvel Etat bulgare complètement inféodé à la Russie. Les puissances, qui en 1854 étaient allées jusqu'à faire la guerre pour contenir la domination russe aux rivages nord de la mer Noire, prévoyaient avec crainte dans la principauté bulgare le germe d'une province transdanubienne russe, administrée directement de Saint-Pétersbourg, sous l'autorité nominale d'un prince nommé sans contrôle par le tzar. L'Autriche-Hongrie, spécialement, voyait la voie de sa politique de *Drang nach Osten* irrémédiablement barrée par la reconstitution de la grande Bulgarie russe. L'Allemagne, de son côté, y rencontrait un écueil à sa politique pangermanique dont l'Autriche était, et reste, l'avant-garde en Orient. L'Angleterre, enfin, ne pouvait pas voir sans terreur une nouvelle puissance, la Russie, surgir, sous le nom de Bulgarie, à l'horizon de la Méditerranée, sur sa route même vers l'Inde ; elle ne pouvait tolérer que la puissance moscovite,

devenue à peu près maîtresse de l'empire ottoman, réglât le sort des Dardanelles, des rivages de Syrie et du voisinage du canal de Suez (1). N'ayant que cette préoccupation en vue, contenir la marche russe (et sans se soucier aucunement du désir des populations), les diplomates des puissances, réunis au Congrès de Berlin, morcelèrent la principauté bulgare en trois tronçons, sans tenir compte et contrairement aux desiderata de l'Europe formulés à la Conférence de Constantinople du 23 décembre 1876, qui, n'étant le refus du gouvernement ottoman d'y adhérer, auraient reconstitué le nouvel Etat bulgare presque dans les mêmes limites que celles établies à San-Stéfano (2).

En divisant ainsi la principauté, on espérait limiter le champ de l'action politique russe à une seule partie de la grande Bulgarie, celle qui s'étendait du Danube au Balkan. De cette manière, le nouvel Etat restait éloigné des rivages de la mer Egée, séparé de l'empire ottoman par une province tampon et laissait en même temps libre

(1) V. en ce sens la Circulaire du 1^{er} avril 1878, du Marquis de Salisbury, envoyée aux agents diplomatiques de la Grande-Bretagne (dans les *Documents diplomatiques relatifs au Congrès de Berlin*, édités par les soins du Ministère des Affaires étrangères en 1878, p. 37 et s.; ces Documents seront appelés dans la suite, par abréviation, *Livre jaune*, Berlin).

(2) Il n'y a qu'à comparer les cartes des Bulgares de San-Stéfano et de la Conférence (dans Baron d'Avril, *Négociations relatives au traité de Berlin*, Paris, 1886, p. 177 et 253), pour se rendre compte combien le traité de San-Stéfano était, quant aux limites de la principauté, conforme au projet primitif des puissances européennes.

la voie de la pénétration autrichienne. Cependant, en partageant de la sorte les populations bulgares, les puissances créèrent la cause de nombreuses perturbations dans la péninsule Balkanique, telles la révolution de Philippopoli et la guerre fratricide serbo-bulgare de 1885. C'est encore cette division qui engendra la question macédonienne, par là fit recommencer l'anarchie turque dans ce beau pays qu'est la Macédoine et laissa ainsi se perpétuer la question d'Orient, menace constante et redoutable pour la paix de la péninsule Balkanique et de toute l'Europe.

Toujours dans le même but, à savoir : entraver autant qu'il se peut une immixtion éventuelle de la Russie dans le nouvel Etat, les diplomates du Congrès de Berlin entourèrent l'existence de cet Etat de garanties de liberté et lui tracèrent les conditions de la vie indépendante. Néanmoins, certains auteurs supposèrent, sans se donner la peine de les analyser, que c'étaient des restrictions, des limites à l'indépendance bulgare que le traité voulait établir. Ce qui était fait en faveur de la Bulgarie était interprété comme si c'était décidé à son détriment. Ce qui était adopté pour consolider sa liberté contre sa faiblesse éventuelle, fut pris pour un amoindrissement de sa souveraineté.

Précisons ! Pour écarter toute influence étrangère dans le nouvel Etat et mettre l'élection de son chef à l'abri de toute immixtion illégale, le Congrès prit des précautions relativement au choix du prince. On y vit des restric-

tions. Pour garantir les intérêts de leurs financiers détenteurs de rentes ottomanes, les puissances imposèrent à la Bulgarie un tribut, que le gouvernement turc sembla croire, après coup, fait dans son intérêt politique. Pour conserver à leurs ressortissants résidant dans le pays libéré la juridiction nationale, elles y maintinrent les capitulations et édictèrent les principes des libertés de droit public — conditions posées en faveur de l'Europe et du nouveau pays, mais aucunement dans le but de laisser subsister le moindre lien politique dont pût bénéficier la Turquie.

A la suite de cette interprétation erronée du traité de Berlin et grâce aux expressions imprécises qu'il emploie, lesquelles, prises à la lettre, peuvent paraître vouloir introduire un état nouveau dans les relations internationales des Etats, une confusion s'est emparée des esprits. De là résultent cette diversité et cette contradiction qui existent entre les opinions des auteurs sur la condition internationale de la Bulgarie. Les uns, ne lui laissant aucune souveraineté extérieure, aucune initiative en matière diplomatique, la confondent au point de vue international avec l'empire ottoman en la traitant de pays vassal ou mi-souverain (1).

(1) En ce sens : Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. I, 4^e éd., p. 217 ; Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 105 ; F. de Martens, *Traité de droit international*, trad. Léo, t. I, p. 338 (éd. 1883) ; Bluntschli, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1879, p. 415 ; Omer Lutfi, *Die volkerrechtliche Stellung Bulgariens und Ostrumeliens*, Erlangen, 1903, p. 36 et s. ; Angelow,

D'autres lui attribuent « une nature indécise qui n'est ni la pleine souveraineté, ni la mi-souveraineté véritable » (1).

D'autres encore lui concèdent, mais à un degré inégal, la souveraineté, tant pour ses affaires intérieures que pour ses relations extérieures, sans cependant écarter tout lien de dépendance effective ou nominale à l'égard de la Turquie (2). Ces derniers auteurs, sans se libérer complètement de formules vagues ou contradictoires, ou bien basent leurs conclusions uniquement sur les faits survenus postérieurement au Congrès de 1878 sans insister sur la portée véritable du traité de Berlin, de sorte que la souveraineté bulgare leur paraît une situation de fait et non de droit (3) ; ou alourdissent cette souveraineté de tant de restrictions, qu'à la fin on pourrait se

Das bulgarische Staatsrecht im allgemeinen, Freiburg, i. B., 1895, p. 11 ; Boghitchévitch, *Halbsouveränität*, Inaugural-Dissertation, etc., Berlin, 1901, p. 40.

(1) Bry, *Précis de droit international public*, p. 45 (éd. 1896).

(2) Rolin Jaacquemyns, articles dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1886, p. 380 et 518 et s. ; Pradier-Fodéré, *Le droit international*, t. I, p. 163, § 90, 5° ; Serkis, *La Roumélie Orientale et la Bulgarie actuelle*, thèse, Paris, 1898, p. 185 ; Sirmagieff, *De la condition internationale des Etats mi-souverains*, thèse, Paris, 1889, p. 313 et s. ; Karamichaloff, *La principauté de Bulgarie au point de vue du droit international*, Dissertation, Lausanne, 1897, p. 55 et 56 ; Balaktschieff, *Die rechtliche Stellung des Fürstentums Bulgarien*, Würzburg, 1893, p. 29 et 30 ; Louis le Fur, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, thèse, Paris, 1896, p. 476.

(3) Serkis, *loc. cit.*, p. 185 : « Il nous sera permis de conclure par la seule contestation théorique et en faisant réserve des *légitimes* appréhensions de la Turquie, que la principauté de Bulgarie tend aujourd'hui à acquérir dans la péninsule Balkanique une situation

demander si à leur sens elle est vraiment effective (1); ou enfin par des comparaisons, sans fondement, à la situation d'anciens Etats, ils faussent le vrai caractère de la souveraineté bulgare (2).

Il est facile de se persuader que de pareilles interprétations vagues ou contradictoires présentent des inconvénients très sérieux pour le développement de la Bulgarie et même un danger pour la paix. D'un côté, la situation de la principauté étant imprécise, les transactions commerciales internationales sont loin de s'y faire d'une manière suffisamment régulière et stable. Le crédit en souffre. La prospérité et le progrès restent entravés. D'autre côté, cette imprécision constitue un danger perpétuel pour la paix. Des conflits internationaux peuvent surgir à tout moment dans la péninsule, soit à la suite d'immixtions arbitraires dans les affaires intérieures ou extérieures bulgares de la part de la Turquie, qui pourrait prétendre, en agissant ainsi, être dans son droit, soit

qui n'est pas sensiblement différente de celle de la Serbie et qu'il dépend de la fermeté de la Porte de la retenir dans la voie de l'indépendance complète où la dirigent visiblement ses gouvernants. »

(1) Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, p. 169, § 90, 5º : « Quoique cette principauté doive être rangée parmi les Etats souverains, puisqu'elle est autonome (seulement, il est vrai, pour son gouvernement intérieur), il ne faut pas toutefois méconnaître qu'elle n'est pas souveraine au même titre que les autres Etats européens. »

(2) Serkis, *loc. cit.*, p. 178, voit, à tort, suivant nous, des analogies significatives entre la situation politique de la Bulgarie envers l'empire ottoman et celle de l'ancien royaume de Naples envers le Saint-Siège ou celle des différents Etats de l'Empire allemand après le traité de Westphalie envers la Confédération germanique.

à propos d'inexécution de la part de la Bulgarie de ce que les puissances pourraient se croire en droit d'exiger d'elle.

Il importe donc à un très haut degré de fixer d'une manière précise la situation internationale de la Bulgarie. Tel sera aussi le but de notre travail : chercher les véritables conditions dans lesquelles les puissances ont entendu reconstituer la Bulgarie au Congrès de Berlin, et la place qu'elles lui ont assignée parmi les autres Etats. Nous suivrons à cette fin et analyserons l'esprit du traité de Berlin, en complétant, autant qu'il est possible, les lacunes qu'il présente, par les idées précises exposées et adoptées par les plénipotentiaires européens au cours des séances du Congrès. Ceci fera l'objet essentiel de notre étude. Accessoirement, dans une dernière section, nous exposerons brièvement comment le gouvernement bulgare a interprété la situation et montrerons les faiblesses qu'il a senties et les erreurs qu'il n'a pas su éviter. Nous terminerons enfin notre travail par l'exposé sommaire, dans une section additionnelle, de la situation spéciale faite à la Roumélie Orientale et des modifications qu'elle a subies.

SECTION PRÉLIMINAIRE

De la formation par affranchissement de nouveaux Etats et de leur souveraineté. Principes fondamentaux.

Avant d'entrer dans l'exposé de la matière, nous croyons utile pour la clarté de nos explications de fixer, très brièvement, les idées essentielles du droit international en ce qui concerne la souveraineté des Etats, plus spécialement des Etats formés par affranchissement.

Lorsqu'un Etat contient des populations de nationalités différentes et qu'il se trouve impuissant à se les assimiler, elles cherchent tôt ou tard, mécontentes d'être réunies sous une domination oppressive, à se libérer. A force d'insurrections, ou à l'aide d'une puissance étrangère intéressée, elles finissent par obtenir la liberté ou tout au moins une partie de cette liberté, en attendant leur complète indépendance. Dans ce dernier cas, tout en restant attachées par certains côtés à leur ancien dominateur, elles peuvent obtenir une vie intérieure indépendante : le pays révolté devient ainsi une *province auto-*

nome, sans toutefois cesser pour cela de faire partie intégrante de l'ancien Etat. Si cependant l'insurrection ou la guerre libératrice a été couronnée de plus de succès, si la population constitue une nation plus consciente de ses forces et de son droit, le pays révolté et victorieux ne se contente pas alors d'être une province autonome : il se détache complètement de la puissance dont il faisait partie jusqu'alors, pour s'ériger en Etat et recevoir de ce chef une personnalité distincte en droit international. Dans cette dernière hypothèse, ou l'Etat nouveau obtient d'un seul coup toute son indépendance dans ses affaires intérieures comme dans ses relations extérieures et devient de cette sorte *souverain* ; ou se sentant encore un peu faible, il est forcé d'abandonner l'exercice ou le contrôle de quelques-unes de ses libertés à l'Etat dont il dépendait antérieurement, et n'arrive ainsi qu'à une indépendance incomplète, à une demi-indépendance appelée *mi-souveraineté*.

Pour déterminer la catégorie de pays — province autonome, Etat mi-souverain ou Etat souverain — dans laquelle nous devons placer la Bulgarie reconstituée grâce à l'héroïsme de ses fils et à l'intervention russe, il nous faut rappeler brièvement les conditions nécessaires à un pays affranchi pour former Etat, au sens strict du mot, et les libertés qui lui sont indispensables pour avoir la qualité de souverain, ou bien, ce qui revient au même, fixer les facultés qui, en lui manquant, le priveraient de sa qualité de souverain, et celles en l'ab-

sence desquelles il ne pourra obtenir même la qualité d'Etat.

Pour qu'un pays soit souverain, pour qu'il puisse jouir de toutes les prérogatives que le droit international reconnaît aux puissances indépendantes et aussi exercer tous leurs droits, de sa propre initiative et sans aucun contrôle, il faut tout d'abord qu'il forme un Etat. Mais cela ne lui suffit pas. Pour avoir sa pleine liberté politique il faut encore qu'il possède certains attributs indispensables à l'indépendance de ses affaires intérieures et qu'il exerce sans aucun contrôle possible de la part des autres Etats la direction de sa politique extérieure. A défaut de ces attributs, en l'absence de cette direction politique, l'Etat ne sera, selon l'expression consacrée, que *mi-souverain*.

Ces considérations nous amènent à diviser la présente section en deux chapitres, dont le premier traitera, très brièvement, des conditions requises pour la formation d'un Etat par affranchissement, et le second, un peu plus longuement, des éléments essentiels qu'un tel Etat doit réunir pour avoir la qualité de souverain.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS REQUISES POUR LA FORMATION D'UN ÉTAT PAR AFFRANCHISSEMENT

On a donné plusieurs définitions de l'Etat. Nous nous abstenons cependant de les citer, parce qu'au fond elles établissent les mêmes principes, seule leur forme restant personnelle à chaque auteur. Tous sont d'accord d'exiger trois conditions pour l'existence d'un Etat : un territoire déterminé, une population stable et un gouvernement assez indépendant.

Nous ne nous arrêterons pas sur les deux premières conditions, celles-ci étant assez claires d'elles-mêmes dans notre cas : les pays nouvellement formés au dépens d'un Etat reçoivent toujours une délimitation et demeurent forcément habités par une population stable, par celle même qui a provoqué la séparation. Le seul point important est de savoir de quelles libertés ils doivent être dotés pour constituer des Etats, au sens que le droit international attache à ce mot. Faut-il qu'ils rompent absolument tout lien avec l'ancien dominateur, qu'ils ob-

tiennent toutes les libertés possibles, l'indépendance la plus large, pour prétendre au rôle d'Etat ? Assurément non, puisqu'il existe des pays ayant demi-indépendance, appelée mi-souveraineté, qui ne cessent pas pour cela d'être des Etats. Quelles sont alors les libertés essentielles pour former un gouvernement assez indépendant, condition indispensable pour qualifier Etat un pays nouvellement formé ? Suivant nous, elles consistent dans la possession d'une autonomie administrative et judiciaire, d'un pouvoir législatif exclusif sur toutes les manifestations de l'autonomie concédée, et enfin d'un chef librement élu par la population.

Ainsi nous ramenons à trois les fondations de l'Etat : a) *Autonomie administrative et judiciaire* ; b) *pouvoir législatif exclusif, quoique restreint dans son champ d'action*, et c) *chef librement élu*.

Ces trois bases peuvent, sans changer en rien le caractère de l'Etat, ne pas être absolument intactes : l'Etat originaire ou les puissances qui ont participé à la convention créant le nouvel Etat peuvent, par exemple, se réserver une partie du pouvoir judiciaire, notamment en ce qui concerne leurs ressortissants nationaux, comme c'est le cas de certains Etats subissant les capitulations ; ou bien imposer certains principes qui doivent régir l'administration autonome ; ou enfin restreindre le champ où s'exercera l'élection du chef du nouvel Etat. Mais ces restrictions doivent être exceptionnelles et minimales, et de nature à n'atteindre aucunement le principe des libertés

fondamentales auxquelles elles se rapportent; autrement elles détruisent l'Etat lui-même dans son existence.

En dehors de ces trois affirmations essentielles de liberté, il n'en est aucune autre qui soit indispensable pour donner à un territoire habité la qualité d'Etat. Ainsi, par exemple, un Etat peut être privé des droits d'entretenir des relations directes avec les autres Etats et d'y envoyer des représentants, d'avoir une armée, d'organiser lui-même sa police, de régler ses finances à sa guise, d'avoir des services de poste particuliers et exclusifs; diverses servitudes internationales, positives ou négatives, peuvent gêner son administration; mais il n'en continue pas moins de posséder la qualité d'Etat.

Si, au contraire, au moment du morcellement de l'Etat vaincu, le nouveau pays n'obtient pas simultanément les trois conditions de l'existence d'un gouvernement assez indépendant, ou bien s'il les obtient, mais tellement diminuées que leur principe même disparaît, il ne forme que ce qu'on appelle en droit international une *province privilégiée*, c'est-à-dire une province ayant une organisation libérale spéciale en ce qui touche son administration intérieure. Dans ce cas se trouvent les pays auxquels on n'a pas concédé le droit d'avoir un chef distinct et indépendant, ceux auxquels on a refusé un organe législatif, qui dans ses limites n'admet aucune volonté étrangère, ni la moindre immixtion venant de l'Etat démembré, et enfin ceux auxquels on a concédé l'autonomie dans un si petit nombre de branches de leur

administration, que cette autonomie devient l'exception, le principe restant l'immixtion.

Par suite, il importe à un très haut degré d'établir exactement si le pays au moment de sa formation a été érigé en Etat ou seulement en province privilégiée. Dans le premier cas il constitue une entité politique, distincte au point de vue international de l'ancien Etat au dépens duquel il a été formé, et reçoit une vie propre. Dans le second cas, au contraire, il continue à faire partie de l'unité internationale de l'Etat dont il a obtenu des privilèges, et par suite n'a pas de vie propre.

De cette distinction résultent des conséquences graves. Du fait que l'Etat est une unité politique distincte, il s'ensuit que son territoire est bien à lui et a donc de vraies frontières, tandis que la province privilégiée ne reçoit aucun territoire distinct et par suite n'a que des limites administratives. Les ressortissants du nouvel Etat changent de nationalité ; ceux de la province privilégiée conservent la nationalité de l'Etat dont cette province continue à faire partie.

Parmi les autres différences, nombreuses, entre la province privilégiée et l'Etat nouvellement créé, la plus importante pour nous se trouve dans l'interprétation qu'il faut donner à l'acte, traité ou convention, qui règle leur sort. Un point est à ce sujet indubitablement acquis : le traité, créant des situations nouvelles, doit être interprété strictement. Mais dans le doute ou le silence de ce

traité, est-ce à la liberté ou à la dépendance du nouveau pays envers l'ancien Etat qu'il faut conclure ? Pour résoudre cette question il est nécessaire, préalablement, de résumer brièvement la notion de la *souveraineté*. Nous réservons donc cette question pour le chapitre suivant.

CHAPITRE II

DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS FORMÉS PAR AFFRANCHISSEMENT

Avant de déterminer les conditions essentielles constituant les éléments de la souveraineté et avant de préciser la nature de celle-ci, il est utile, pour fixer les idées courantes sur cette matière, d'envisager brièvement les définitions que les auteurs célèbres ont données des Etats souverains.

D'après Vattel, l'Etat souverain est celui « qui se gouverne lui-même sans dépendance d'aucun étranger » (1). La véritable souveraineté est considérée par lui, comme par les publicistes de son temps, comme un pouvoir sans limites. Cette opinion n'est plus soutenue par les auteurs modernes à raison de son caractère absolu, inconciliable avec l'existence même des relations internationales. La définition de Bluntschli est plus explicite : « La souveraineté d'un Etat consiste dans l'indé-

(1) Vattel, *Le droit des gens*, t. I, ch. I, § 4, p. 123 (éd. 1863).

pendance de cet Etat vis-à-vis des Etats étrangers et dans la liberté qu'il a d'arrêter et d'exprimer par des actes sa volonté sans qu'un autre Etat ait le droit de s'y opposer » (1). Les termes dont Rivier et Despagnet se sont servis pour déterminer la mi-souveraineté sont sensiblement les mêmes. D'après le premier, « l'Etat est souverain au point de vue du droit des gens lorsqu'il est indépendant de tout autre Etat dans l'exercice de ses droits internationaux à l'extérieur et dans la manière dont il vit et se gouverne à l'intérieur » (2). D'après le second, l'Etat est souverain quand il possède « l'indépendance complète pouvant se manifester à deux points de vue : l'un externe, l'autre interne » (3).

D'autres auteurs, sans faire de distinction entre la souveraineté à l'intérieur et l'indépendance quant aux affaires extérieures, s'expriment d'une manière moins précise sur les attributs nécessaires pour qualifier souverain un Etat. Ainsi, d'après Heffter, « la souveraineté d'un Etat repose essentiellement sur l'organisation d'un pouvoir régulièrement constitué et indépendant, sans que cette indépendance présente partout le même caractère unitaire et exclusif, ni en droit, ni en fait » (4).

Il y a enfin quelques auteurs qui se contentent exclusivement de la souveraineté interne dans leurs définitions

(1) Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 64, p. 88 (éd. 1884).

(2) A. Rivier, *Principes du droit des gens*, 1896, p. 52.

(3) Despagnet, *Droit international public*, 1894, p. 80.

(4) Heffter, *Le droit international de l'Europe*, § 18, p. 39 (éd. 1857).

de l'Etat souverain (1). Ainsi, d'après Pradier-Fodéré, « le caractère essentiel de la souveraineté, c'est que l'Etat, dans ce qui touche sa constitution et son gouvernement civil, n'ait, de droit, à recevoir des lois d'aucun étranger » (2). De même Calvo : « Le pouvoir qui appartient à toute nation de déterminer sa manière d'être, de formuler ses conditions de droit, en un mot de constituer l'Etat et le gouvernement selon l'idée qu'elle représente ou le but humain qu'elle poursuit, forme ce qu'on a désigné par les termes de souveraineté de la nation » (3). A ses yeux, le caractère essentiel de la souveraineté d'un Etat ne repose pas sur son plus ou moins de dépendance d'un autre Etat, mais bien sur « la faculté qu'il a de se donner une constitution, de fixer ses lois, d'établir son gouvernement, etc., sans l'intervention d'aucune puissance étrangère » (3). M. Piédelièvre est du même avis : « La souveraineté de l'Etat c'est le pouvoir qui lui appartient de déterminer comme il l'entend sa manière d'être, de fixer sa constitution et ses lois, d'établir et d'exercer son

(1) Ces auteurs ont eu en vue les Etats déjà existant depuis longtemps, pour lesquels l'indépendance à l'extérieur résulte du seul fait qu'ils sont maîtres à l'intérieur de leur territoire. Ils ont exclu de leurs définitions les Etats nouvellement formés auxquels, au contraire, l'indépendance intérieure ou l'autonomie ne pourrait nullement conférer d'elle-même la direction générale de leurs relations internationales.

(2) Pradier-Fodéré, *Notes sur le droit des gens du Vattel*, liv. I, chap. I, § 4, p. 123 (éd. 1863).

(3) Calvo, *loc. cit.*, t. I, liv. II, § 41, p. 171.

gouvernement, sans être obligé de subir la volonté d'une Puissance étrangère quelconque » (1).

D'après nous, pour qu'un Etat mérite pleinement et effectivement le caractère souverain, il faut que son indépendance puisse se manifester non seulement à l'intérieur de son territoire, mais aussi dans la direction de sa politique extérieure (2). Dans la souveraineté entrent deux éléments : l'un interne et l'autre externe. Le premier — l'indépendance interne — se manifeste, *d'une manière générale et normale*, par la faculté pour l'Etat de régler de sa propre autorité et à sa guise sa constitution politique et sociale et ses institutions, de faire librement les lois qui doivent le régir, d'organiser comme il l'entend le fonctionnement sur son territoire des autorités publiques qui doivent assurer l'exécution des lois et leur juste application, de percevoir seul les impôts, de s'approprier les biens sans maître, de régler librement

(1) Piedelièvre, *Précis de droit international public*, 1894, t. I, p. 66.

(2) Il est bien entendu que nous prenons le terme d'indépendance dans le sens relatif que lui permet l'existence des relations internationales. — Il est impossible, dit à ce propos Despagnet (*Essai sur les protectorats*, p. 41), de concilier l'absolutisme de l'indépendance qui n'a pas de barrière à respecter, ni d'obligation à observer, avec la soumission des Etats à un ensemble de règles soit coutumières, soit formellement contenues dans des traités. L'assujettissement au droit n'est-il pas l'exclusion même de l'indépendance absolue ? Cette dernière, en effet, ne peut se comprendre que dans l'Etat isolé, vivant en dehors de toute communauté internationale, placé hors de la sphère du droit. Cet Etat aura l'omnipotence de fait, sans qu'aucune règle juridique vienne la limiter ; on aura devant soi un Etat-Robinson que son isolement même retranche du domaine du droit.

son commerce et son industrie, de demander seul des services d'utilité publique à ses sujets, de nommer librement à tous les emplois publics, de frapper la monnaie, d'accorder des distinctions, etc. (1), en un mot par la possession des trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire dans toutes leurs branches. C'est une véritable souveraineté étant à la fois absolue et fondée sur l'idée de suprématie d'un pouvoir s'imposant à tous ceux auxquels il adresse ses ordres et qui relèvent de son domaine. Aussi comprend-on que quelques-uns des auteurs dont nous venons de parler n'exigent, pour qualifier souverain un Etat, que la possession de la souveraineté interne. Nous entrevoyons facilement les erreurs où peut conduire une pareille idée. En se basant sur un tel principe, on pourrait déclarer souverains non seulement la plupart des Etats mi-souverains, mais aussi les provinces qui n'ont qu'une autonomie administrative, comme, par exemple, les provinces privilégiées de l'empire ottoman, ou les colonies britanniques jouissant du self-government.

Aussi pensons-nous qu'il est indispensable, avant de déclarer souverain un Etat nouvellement formé, d'exiger la preuve qu'il possède non seulement l'indépendance interne, mais aussi, et surtout, l'indépendance à l'extérieur, c'est-à-dire la faculté de traiter par lui-même et en

(1) Nous verrons bientôt qu'un Etat peut abandonner l'exercice ou le contrôle de quelques-uns de ces attributs normaux, au moyen d'un traité, sans que sa souveraineté en souffre.

son propre nom avec les Etats étrangers les questions de politique extérieure et de ne reconnaître pour la solution de ces questions qui l'intéressent directement aucun supérieur ; de ne tolérer dans cet ordre d'idées aucune ligne de conduite que d'autres Etats voudraient lui imposer, sauf celle qui est commandée par leur existence même, par le respect qui leur est dû en vertu de leur égalité et par l'observation nécessaire des règles et usages qui dominent les relations internationales ; d'envoyer des représentants à l'étranger et de donner l'exequatur à ceux qui sont accrédités auprès de lui, de pouvoir déclarer de sa propre volonté la guerre et faire la paix.

Normalement c'est la souveraineté complète, tant interne qu'externe, sans autres limitations que celles résultant du droit des gens, qui est la caractéristique de la condition internationale des Etats. Et en ceci nous sommes d'accord avec Bluntschli. « Dans les limites tracées par le droit public (international), dit le célèbre juriconsulte allemand, la présomption est en faveur de la souveraineté complète et indivisible de chaque Etat. » « La souveraineté est, continue-t-il, pour chaque Etat une qualité naturelle, chacun d'eux étant un organisme indépendant (1). » Dans le même sens se prononce Despagnet : « En vertu de la réunion des éléments fondamentaux qui le constituent, l'Etat apparaît dans la plénitude de ses attributs de personne morale souveraine chez elle et indé-

(1) Bluntschli, *loc. cit.*, règle 67 et la note, p. 89 (éd. 1881).

pendante dans ses rapports à l'extérieur, afin de remplir sa fonction sociale politique et internationale (1). »

Telle n'est cependant pas la condition de tous les Etats: à côté des Etats souverains il existe des Etats appelés *mi-souverains*. Il est très difficile de donner une définition exacte de ces derniers Etats, étant donnée la grande variété de situations qu'on leur fait. En effet, les liens qui unissent l'Etat mi-souverain à l'Etat prédominant sont tellement variables d'un cas à l'autre qu'on pourrait dire qu'il y a presque autant d'espèces de mi-souverainetés que de traités conclus en vue de constituer cet état anormal. Cependant, dans cette grande diversité de situations de dépendance, dont les degrés vont de la liberté presque complète à l'asservissement à peu près entier, il y a des points communs qui nous permettent de les rapprocher les unes des autres et de les définir.

Ainsi, d'après Calvo, « l'Etat mi-souverain est celui qui manque de quelques-uns des droits essentiels de la souveraineté » (2). La définition de Funck-Brentano et Sorel se rapproche sensiblement de celle de Calvo : « Les Etats mi-souverains sont ceux qui abandonnent une partie de leur souveraineté » (3).

Ces deux définitions sont peu suivies, car elles semblent vouloir établir que l'Etat mi-souverain perd non seulement l'exercice, mais aussi la jouissance de quel-

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 21.

(2) Calvo, *loc. cit.*, t. I, § 64, p. 204.

(3) Funck-Brentano et Sorel, *Le droit des gens*, 2^e éd., p. 42.

ques-uns des droits essentiels de la souveraineté, — idée rejetée, comme nous le verrons bientôt, par la majorité des auteurs.

Les définitions de Klüber et de Wheaton sont plus conformes à la réalité. En effet, d'après Klüber, on appelle un Etat mi-souverain « lorsqu'il dépend d'un autre dans l'exercice d'un ou plusieurs droits essentiellement inhérents à la souveraineté, mais qu'au reste il est libre » (1). Wheaton s'exprime à peu près de la même façon : Les Etats mi-souverains sont ceux qui, « en vertu d'un pacte spécial dépendent d'autres Etats par rapport à l'exercice de certains droits essentiels à la souveraineté parfaite » (2). De Martens cherche le trait déterminant de la mi-souveraineté exclusivement dans les relations internationales de l'Etat. « La marque caractéristique d'un Etat mi-souverain, dit-il, consiste en ce que ses relations extérieures dépendent d'une puissance étrangère » (3). Enfin, d'après Despagnet, à la définition de qui nous nous rallions, comme étant la plus complète et présentant le plus de clarté, les Etats mi-souverains sont « *ceux qui dépendent d'une autre puissance dans l'exercice de certains droits essentiellement inhérents à la souveraineté interne ou à l'indépendance dans les rapports extérieurs* » (4).

(1) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, p. 34, § 24 (éd. 1861).

(2) Wheaton, *Éléments du droit international*, t. I, p. 43 (éd. 1852).

(3) De Martens, *loc. cit.*, t. I, § 60, p. 334.

(4) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 24.

Après avoir parcouru les principales définitions de la mi-souveraineté, il importe de fixer d'une manière ne laissant pas de doute le caractère distinctif de cet état anormal, afin de ne pas confondre les Etats qui se trouvent dans cette condition avec ceux qui, dans des situations spéciales, se rapprochent sous certains rapports des premiers tout en restant pleinement souverains. Ce caractère distinctif, nous le trouvons dans le fait d'un Etat d'abandonner à un ou plusieurs autres Etats un ou plusieurs de ses *attributs essentiels*. Tel caractère d'attribut essentiel a, au point de vue des relations extérieures, la faculté pour un Etat de diriger librement sa politique étrangère. Si cette faculté n'est pas obtenue pleinement dans toutes ses manifestations essentielles, l'Etat perd sa souveraineté et devient mi-souverain. Ces manifestations essentielles de la souveraineté externe sont, suivant nous, au nombre de quatre :

- a) Le droit pour l'Etat de se donner librement un chef ;
- b) Le droit de légation active et passive ;
- c) Le droit de conclure sans aucun contrôle des traités commerciaux et politiques, et enfin,
- d) Le droit de déclarer, au moins quand il s'agit de la défense de son territoire, la guerre et de conclure la paix.

Justifions le caractère essentiel de ces quatre attributs :

- a) Le droit de se donner librement un chef est essentiel pour un Etat, surtout si celui-ci est nouvellement constitué, parce que du choix de ce chef dépend la direction

que va recevoir toute la vie du pays, vie extérieure et vie intérieure.

b) La faculté d'envoyer des agents diplomatiques et de donner l'exequatur à ceux qu'il reçoit lui-même est non moins fondamentale, parce que ces agents, en représentant l'Etat dans sa vie extérieure, affirment devant les autres puissances son existence comme unité internationale indépendante.

c) Les traités commerciaux et politiques conclus sans contrôle ont la même importance pour l'Etat souverain : par eux il entre en rapport direct avec les autres Etats, desquels la souveraineté est incontestée, et noue des relations d'égal à égal.

d) C'est une autre manifestation de l'indépendance du nouvel Etat que le droit d'entrer en guerre dès qu'il s'agit de défendre son territoire et de conclure la paix aux conditions qui lui conviennent. Il peut être privé du droit d'entretenir une armée permanente, de déclarer la guerre offensive en vue de s'étendre, comme c'est le cas en général des Etats placés en neutralité perpétuelle. Mais s'il est obligé d'attendre l'autorisation d'un autre Etat pour entrer en guerre, ou de suivre ses conseils pour la conclusion de la paix, il perd une faculté essentielle de son indépendance et donc n'est que mi-souverain.

Quant à ce qui touche ses affaires internes, l'Etat peut perdre la souveraineté en abdiquant l'exercice ou en consentant le contrôle sur un attribut dont la pleine possession est indispensable à l'indépendance de sa vie interne.

Ceci arrive nécessairement dans le cas où l'Etat cesse complètement ses fonctions législatives ou dans celui où il abdique de son pouvoir exécutif dans toutes les branches de sa manifestation en remettant sans aucune restriction toute son administration entre les mains d'un autre Etat. Dans ces cas, à la différence du cas précédent, où il s'agissait de la politique extérieure, avec la perte d'une partie essentielle de son indépendance intérieure, l'Etat entame les bases mêmes de son existence comme Etat et se transforme en province ou colonie privilégiée.

Si, au contraire, l'abdication de son pouvoir exécutif ne se manifeste que partiellement, l'Etat conserve sa souveraineté et continue à agir de sa propre initiative et sans subir aucun contrôle dans toute la sphère d'activité qui lui est laissée, malgré les restrictions graves qui viennent frapper son indépendance. Tel est le cas des Etats qui subissent une ou plusieurs *servitudes internationales* ; de ceux qui concèdent l'organisation de leur *police*, comme aujourd'hui l'empire ottoman en ce qui concerne la Macédoine et le Maroc, ou de leurs *finances*, comme la Grèce et jusqu'à un certain point la Turquie, ou de leur *justice en ce qui concerne les ressortissants étrangers*, comme les pays soumis aux capitulations. C'est aussi le cas des Etats qui consentent un *monopole* au profit d'une puissance étrangère, ou s'obligent à payer un *tribut*, ou à ne pas augmenter leur armée, à raser leurs fortifications sans en pouvoir construire de nouvelles, ou bien subissent

une *occupation temporaire*, etc. Toutes ces restrictions, imposées à un Etat dans l'exercice de sa souveraineté intérieure au profit d'un autre Etat, ne modifient aucunement la condition internationale de l'Etat grevé, absolument comme les obligations de droit privé, qui n'enlèvent au débiteur non prodigue aucun de ses droits essentiels préexistants.

Les attributs essentiels de la souveraineté étant fixés, il n'est pas sans importance pour la détermination du caractère international d'un Etat, de voir de quelle manière leur abandon entraîne la mi-souveraineté : est-il nécessaire pour y avoir mi-souveraineté que cet abandon soit complet, ou bien suffit-il qu'on laisse à l'Etat prééminent seulement le contrôle des attributs en question sans leur exercice ? Presque tous les auteurs sont d'accord que la mi-souveraineté existe dès que l'exercice ou même le seul contrôle de l'exercice des attributs essentiels est abandonné à un autre Etat, et que, d'ailleurs, les Etats mi-souverains conservent toujours la jouissance des attributs dont l'exercice est abandonné. Ces solutions sont basées sur la nature du but pour lequel les Etats mi-souverains ont été formés et sur la pratique que ceux-ci suivent. En effet, la mi-souveraineté est établie ou exclusivement en faveur de l'Etat prédominant, comme c'était le cas des petits Etats dont la France s'était entourée sous le premier Empire, pour se garantir des coalitions ennemies ; ou bien au profit simultané des deux Etats, l'Etat prééminent et l'Etat mi-souverain, comme c'est actuelle-

ment la condition des Etats protégés; ou, enfin, en faveur uniquement de l'Etat mi-souverain, — c'est la condition des Etats faibles qui recouvrent leur souveraineté par étapes —, comme c'était le cas de la Serbie et de la Roumanie avant 1878. Dans toutes ces diverses situations point n'est besoin, pour atteindre le but poursuivi, de priver l'Etat mi-souverain de la jouissance même de ses droits; il suffit de lui en enlever l'exercice ou, tout en lui laissant cet exercice, s'en réserver le contrôle ou la surveillance (1).

Dans le cas où l'Etat mi-souverain abandonne l'exercice de quelques-uns de ses attributs, l'Etat prééminent qui en profite agit au nom et pour le compte du premier, à titre de véritable représentant plus ou moins intéressé lui-même dans cette sorte de mandat. Dans le cas, au contraire, où l'exercice de ses attributs est laissé au pays mi-souverain, celui-ci agit par lui-même, pour son compte (sauf à subir le contrôle de l'Etat dont il dépend), en vertu des droits qui continuent à lui appartenir juridiquement et pour l'exercice seulement desquels il n'a pas la liberté complète, obligé qu'il est de se conformer aux inspirations et de subir la surveillance de l'Etat qui a la prééminence. Ces deux modes de fonctionnement de la mi-souveraineté offrent beaucoup de ressemblance avec deux institutions du droit privé : la tutelle et la curatelle. Comme dans la tutelle le mineur incapable laisse l'exer-

(1) Conformément à Sirmegieff, *loc. cit.*, p. 162 et s.

cice de certains de ses droits au tuteur, de même dans certains cas l'Etat mi-souverain abandonne l'exercice de quelques-uns de ses attributs à l'Etat dominant. Comme dans la curatelle l'incapable qui en est frappé exerce en personne ses droits en laissant au curateur la surveillance de certains d'entre eux, de même dans d'autres cas le pays mi-souverain accomplit lui-même ses prérogatives sous le contrôle et la direction de l'Etat qui a la suprématie sur lui (1).

Une fois le criterium et le mode de fonctionnement de la mi-souveraineté établis, il nous reste à déterminer la manière d'après laquelle il convient d'appliquer ce criterium à la source même d'où résulte pour l'Etat sa condition mi-souveraine. La condition normale des Etats étant, comme nous l'avons vu, la pleine souveraineté, la mi-souveraineté, comme toute incapacité d'un Etat, doit résulter d'un traité formel contenant des clauses expresses et précises, conférant à l'Etat qui en profite des droits essentiellement inhérents à la souveraineté interne ou externe de l'Etat qui la subit. Comment interpréterait-on la portée de ce traité en ce qui concerne les clauses qu'il contient en vue d'établir la diminution d'indépendance ? En ce qui concerne les clauses claires et précises du traité, l'obligation à l'interprétation la plus stricte est évidente, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, les Etats mi-souverains sont des créations de la diplo-

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 27.

matie moderne qui est guidée le plus souvent non par des principes de droit international, mais par les intérêts et les circonstances, essentiellement variables, existant au moment de la convention. Secondement, ces Etats sont des exceptions dans la grande communauté des Etats, exceptions sans précédent dans l'histoire politique du monde, puisque les mi-souverainetés de l'empire romain et celles de l'époque féodale ont eu une nature complètement différente excluant tout rapprochement avec celles des temps modernes. Troisièmement enfin, les diplomates, statuant au milieu de circonstances passagères dont ils ne peuvent prévoir le résultat définitif, et devant ménager les susceptibilités des autres puissances, entourent souvent la mi-souveraineté de termes vagues ou surannés ne répondant pas à la véritable condition qu'ils entendent créer, d'où une situation instable pouvant être souvent interprétée selon les intérêts futurs. Toutes ces considérations nous amènent à adopter le principe de l'interprétation la plus stricte des clauses en question. Cette interprétation peut facilement s'appliquer sur des points expressément et clairement prévus.

Mais, dans les cas de doute ou de silence, présumera-t-on que l'Etat se soumet à l'autorité du pays dominant et ne peut agir librement et sans contrôle que dans les cas strictement prévus par la convention, ou bien, au contraire, lui laissera-t-on la liberté d'action en se réservant l'intervention dans les hypothèses expressément prévues par l'acte international s'occupant des rapports

entre les deux pays ? — La solution de cette question dépend de la situation antérieure du pays dont on veut déterminer la condition internationale.

S'agit-il d'un Etat qui est forcé de passer de la souveraineté complète à la restriction plus ou moins accentuée de sa liberté, on est d'accord pour reconnaître que l'interprétation des concessions faites à l'Etat dominant ne peut être que restrictive. En effet l'Etat soumis n'entend abdiquer de sa souveraineté que dans les limites strictes prévues par la convention ; de son côté, l'Etat qui a la prééminence ne peut raisonnablement compter que sur ce que le traité lui confère expressément.

Dans l'hypothèse, au contraire, où il s'agit d'un pays qui se forme par l'émancipation d'une partie d'un Etat, partie ayant été soumise auparavant au régime commun, il faut établir une distinction entre deux cas : celui où il s'agit de régler la situation d'une province qui reçoit une certaine autonomie ou des privilèges particuliers au point de vue purement interne sans être détaché, aux yeux des autres Etats, de la puissance dominante ; et celui où l'on confère à l'ancienne fraction d'une puissance une personnalité distincte au point de vue international, pour en former un nouvel Etat. Dans le premier cas les concessions faites par le pouvoir central, établissant un régime exceptionnel, doivent être interprétées, comme toutes les concessions, d'une manière restrictive ; donc la province privilégiée n'exercera

les attributs conférés que dans la mesure où la convention les lui aura concédés (1).

Dans le second cas, par contre, où l'émancipation va jusqu'à la formation d'un Etat, celui-ci est investi en principe de toute la souveraineté interne et externe, en vertu même de sa reconnaissance comme Etat véritable par toutes les puissances, y compris celle dont il se sépare. Par suite de l'influence des circonstances ou sous la pression des autres Etats, il peut être privé de l'exercice ou du contrôle d'une partie de ses attributs normaux. Les restrictions ainsi imposées à son indépendance ne doivent être considérées que comme une retenue opérée en faveur de l'Etat dominant des droits complets que celui-ci avait avant le démembrement de son territoire. Cette retenue doit être interprétée d'une manière restrictive, les concessions imposées à l'Etat étant des exceptions à l'état normal qu'on lui confère à la suite même de la reconnaissance de sa condition d'Etat. Donc, en résumé, les restrictions consenties ou imposées à l'Etat, étant toujours contractuelles, doivent être interprétées *stricto sensu*, même au cas où il s'agit d'un Etat formé par l'affranchissement d'une partie du territoire d'un autre Etat. Le pays dont la souveraineté ne se présumerait pas ne

(1) Tel est le régime, par exemple, des populations chrétiennes du Liban, en vertu du règlement du 1^{er} mai 1861, et de l'île de Crète, d'après le statut organique de 1868 et l'art. 23 du traité de Berlin du 13 juillet 1878; telle était aussi la condition de la Roumélie Orientale, d'après l'art. 13 du même traité. (Conformément à Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 35).

serait pas un Etat proprement dit, mais une province ayant des privilèges particuliers (1).

Les principes essentiels sur la souveraineté et la mi-souveraineté étant brièvement fixés, il faut pour déterminer la condition internationale de la Bulgarie, les appliquer au traité de Berlin du 13 juillet 1878, d'où celle-ci tire son existence nouvelle. Les auteurs qui se sont occupés de la situation politique de la principauté bulgare ne suivent pas cette méthode. Les uns se bornent à prendre les textes du traité de Berlin à la lettre sans les analyser et concluent à la mi-souveraineté. Les autres invoquent principalement les faits survenus après la conclusion dudit traité et se prononcent pour la souveraineté de fait et non de droit ; même, d'après ces auteurs, la souveraineté de fait ne serait pas encore complètement obtenue par la Bulgarie, mais seulement en voie de se parfaire (2). Ces derniers auteurs se basent sur le caractère passager de la mi-souveraineté. Celle-ci, en effet, est un régime de transaction, ne répondant qu'à des besoins temporaires ou résultant de circonstances qui sont essentiellement variables. En pratique

(1) V. en ce sens Sirmagieff, *loc. cit.*, p. 183 et s. — Cet auteur arrive à notre conclusion en se servant uniquement de comparaisons entre la mi-souveraineté et les incapacités du droit privé, comparaisons inadmissibles, d'après nous. — V. aussi Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 33 et s.

(2) Il est vrai que Bismarck a dit à la 16^e séance : « Le Congrès ne peut faire qu'une œuvre humaine, sujette, comme toute autre, aux fluctuations des événements », mais ces paroles ne se rapportent qu'au morcellement de la Bulgarie de San-Stefano, et non à la condition internationale de la principauté (V. *Livre jaune*, Berlin, prot. n^o 16 (séance du 9 juillet), p. 236).

cette situation se produit dans deux cas. Ou bien un Etat, affaibli par des luttes intérieures, ne pouvant plus réprimer à lui seul les abus qui se commettent sur son territoire, voyant sa fin proche, consent à abandonner la direction de ses affaires, soit intérieures, soit extérieures, à un Etat plus fort, qui s'oblige à le secourir toutes les fois que les circonstances l'exigeront, à lui garantir l'existence contre ses voisins et sauvegarder ses droits et ses intérêts. Ou, au moment de la création d'un Etat, craignant qu'inexpérimenté encore à la vie indépendante et à la défense de sa liberté, il ne devienne le théâtre de désordres qui pourraient mettre vite fin à sa propre vie, les diplomates qui ont présidé à sa formation le privent de l'exercice ou du contrôle de certaines de ses facultés. S'agit-il de l'un ou de l'autre de ces deux cas, nous nous trouvons en présence d'un « compromis entre des intérêts qui ne supportent pas de solution radicale » (1). A ce point de vue la mi-souveraineté est une transaction, soit entre la subordination, encore impossible comme trop brusque et susceptible de mécontenter d'autres puissances, et la liberté, dangereuse à raison de la faiblesse du pays ; soit entre l'indépendance complète, évitée pour laisser le temps au jeune Etat de concentrer ses forces et d'apprendre à se gouverner, et la soumission devenue insupportable. Dans le premier cas la mi-souveraineté n'est qu'un moyen de prolonger la vie des Etats, de leur donner un simulacre d'existence au point de vue international, en préparant leur annexion

(1) De Martens, *loc. cit.*, t. I, p. 331.

pure et simple. Dans le second, l'Etat subordonné, développant ses forces et ses institutions, en viendra à se suffire peu à peu et ainsi contraindra les autres puissances à reconnaître sa souveraineté complète, s'il ne la conquiert pas de haute lutte (1).

Ce principe de la nature évolutionniste de la mi-souveraineté, — de même que les considérations concernant les diplomates qui ont présidé à la création d'un pareil état anormal, ou relatives au caractère exceptionnel de celui-ci, qui ne repose sur aucune ancienne mi-souveraineté (2) —, ne peuvent se rapporter, il est évident, qu'à des Etats mi-souverains. Ils sont inadmissibles dans le cas où il s'agit des Etats dont on a précisément à déterminer le caractère international. La faute grave des auteurs dont nous avons parlé est d'avoir admis *a priori*, sans analyse suffisante du traité de Berlin, la condition mi-souveraine de la Bulgarie. Notre tâche, dans les pages qui vont suivre, sera d'établir la vraie condition internationale de cet Etat, non pas au point de vue des faits postérieurs au Congrès de Berlin, mais au point de vue du droit primordial, en nous basant non pas sur le principe, inutile ici, de la transformation légale possible d'une situation de fait en situation de droit, mais sur le traité même de Berlin, en interprétant ses dispositions selon les principes déjà posés.

(1) Les développements sur le caractère passager de la mi-souveraineté sont faits conformément à Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 404.

(2) V. ces considérations ci-dessus, p. 33.

SECTION PREMIÈRE

L'organisation générale de la Bulgarie d'après le traité de Berlin du 13 juillet 1878.

Au Congrès de Berlin de 1878, les diplomates des grandes puissances européennes avaient divisé la Bulgarie du traité de San-Stefano en trois parties. L'une, s'étendant du Danube au Balkan et au mont Rila, et de la mer Noire aux frontières de la Serbie, constituait la principauté bulgare proprement dite. La seconde, limitée au nord et à l'ouest par la Bulgarie nouvelle, au sud par les frontières de la Turquie et à l'est par la mer Noire, était réduite à la condition de province privilégiée de l'empire ottoman et recevait le nom de Roumélie Orientale. La troisième enfin, comprenant les territoires situés entre la Roumélie Orientale et les frontières assignées à la Bulgarie au traité de San-Stefano, était complètement rejetée sous la domination turque avec de vagues promesses de réformes.

Nous laisserons de côté l'examen de la situation de cette dernière partie de la Patrie bulgare, comme sortant

du cadre de notre étude, et nous nous occuperons spécialement de la condition assignée à la Bulgarie proprement dite et accessoirement de la situation de la Roumélie Orientale.

Le traité de Berlin érigeait la Bulgarie en principauté distincte et autonome, ayant une milice nationale et un gouvernement chrétien (article 1^{er}), à la tête duquel devait se trouver un prince librement élu par la population (art. 3). Il conférait à une assemblée de notables bulgares, qui devait se réunir à Tirnovo avant l'élection du prince, le soin de compléter l'organisation ébauchée au Congrès (art. 4). Cette assemblée se réunit, en effet, élabora le règlement organique du nouvel Etat et le promulgua le 16 avril 1879 (1). D'après ce règlement, qui fut ratifié par le délégué *ad hoc* des grandes puissances à la date de sa promulgation et par suite reçut une validité égale à celle du traité de Berlin, la Bulgarie était constituée en monarchie héréditaire et constitutionnelle ayant une représentation nationale (art. 4). C'était le prince bulgare qui représentait l'Etat dans ses relations avec les autres puissances, et c'est en son nom et avec l'approbation de l'assemblée que se concluaient les conventions (art. 17). C'est lui encore qui était le chef suprême de l'armée bulgare en temps de paix et en temps de guerre (art. 11). Le pouvoir législatif appartenait au

(1) V. le texte du règlement organique (constitution) bulgare dans l'*Annuaire de législation étrangère*, publié par la Société de législation comparée, 9^e année, 1880, p. 774 et s.

prince et à l'assemblée nationale composée de députés, tous nommés à l'élection (art. 9). Seules les lois promulguées d'après les règles de la constitution, c'est-à-dire après délibération et vote de l'assemblée, avaient force sur le territoire bulgare (art. 43 et 44). La justice était rendue au nom du prince (art. 13). Enfin, le jeune Etat possédait un drapeau distinct (art. 23), avait des armes (art. 21) et des sceaux (art. 22) spéciaux, et sa monnaie propre seule avait cours légal sur son territoire (1).

En même temps que les libertés dont nous venons de parler, la principauté bulgare recevait des restrictions plus ou moins apparentes à son indépendance. Le prince de Bulgarie devait être élu en dehors des dynasties régnantes des grands Etats européens et semblait avoir à être « confirmé » par le sultan avec l'« assentiment » des puissances (art. 3). Le gouvernement bulgare étant « tributaire sous la suzeraineté de S. M. I. le Sultan » (art. 1^{er}), devait payer à la Sublime Porte un tribut, auquel venait s'ajouter une quote-part de la dette publique ottomane (art. 9), — deux redevances dont le montant était à fixer par une commission européenne « un an après le fonctionnement de la nouvelle organisation » et « en prenant pour base le revenu moyen de la principauté » (même art. 9). Les traités de commerce et de navigation ainsi que toutes les conventions et arrangements conclus entre les puissances étrangères et la Porte, en vigueur au moment de la conclusion du traité de

(1) Les articles cités entre les signes (1) des pages 40 et 41 se rapportent au règlement organique et non au traité de Berlin.

Berlin, restaient maintenus dans la principauté, sans qu'aucun changement pût y être apporté à l'égard d'une puissance quelconque avant qu'elle y eût donné son consentement (art. 8, al. 1^{er}). Les immunités et privilèges des sujets étrangers, ainsi que les droits de juridiction et de protection consulaires, tels qu'ils avaient été établis par les capitulations, restaient également en vigueur jusqu'à ce qu'ils fussent modifiés du consentement des parties intéressées (art. 8, al. 4). Les autorités du nouvel Etat étaient chargées de raser les forteresses existantes sans pouvoir en construire de nouvelles (art. 11). Quant aux travaux futurs de l'assemblée prévue par l'article 4, les auteurs du règlement organique devaient respecter les principes du droit public moderne : la jouissance des droits civils et politiques pour tous, sans distinction de croyances religieuses, l'admissibilité aux fonctions et emplois publics pour tous les sujets, la liberté des cultes et de leur organisation, du commerce et de l'industrie (art. 5). Jusqu'à l'achèvement de la constitution et pendant neuf mois au plus, l'administration du pays devait être confiée à un commissaire impérial russe, assisté et contrôlé par un commissaire ottoman et par des consuls délégués *ad hoc* par les puissances signataires du traité (art. 6). Enfin, la Russie recevait le droit d'occuper le pays, avec un effectif limité, pendant neuf mois au plus, à partir des ratifications de l'acte de paix (art. 22).

Dans l'organisation de la Bulgarie, que nous venons d'exposer telle qu'elle résulte du traité de Berlin, il est

facile de distinguer toutes les conditions nécessaires pour la formation d'un Etat : prince librement élu, autonomie administrative, règlement organique constituant, librement et sans contrôle, les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif. Aussi tous les auteurs sont-ils d'accord à voir dans la Bulgarie, non pas une province privilégiée de l'empire ottoman, mais un Etat distinct et séparé au point de vue international de la Porte, une entité internationale nouvelle ayant une vie propre et donc possédant, à l'exception des droits qui lui ont été expressément retirés, tous les attributs de la souveraineté interne et externe, énumérés dans la section précédente.

D'autre côté, comme nous l'avons vu, l'Etat bulgare était soumis à de nombreuses restrictions dans son indépendance. Ces restrictions sont-elles assez importantes, se rapportent-elles à des droits essentiellement inhérents à la souveraineté pour pouvoir réduire la nouvelle principauté à la condition mi-souveraine ? D'après la majorité des auteurs, trois seules d'entre elles auraient ce caractère de pouvoir attaquer les attributs fondamentaux de la souveraineté : *a)* la « *suzeraineté* » de la Turquie, qui paraît résulter de l'article 1^{er} du traité ; *b)* la « *confirmation* » que le sultan semble avoir à donner à l'élection du prince bulgare avec l'« *assentiment* » des puissances (art. 3) et enfin, *c)* le *tribut* dont la principauté devait être redevable envers l'empire ottoman (art. 1^{er}). Quant aux autres restrictions, tous les auteurs, sans exception, admettent que, tout en la privant d'attributs normaux de

l'indépendance, elles ne modifient aucunement la condition de la Bulgarie. Cependant, en examinant attentivement le but des trois restrictions énumérées, on est porté à croire qu'aucune d'elles n'a non plus d'influence sur la souveraineté du nouvel Etat. En effet, comme nous aurons l'occasion de le voir plus tard, la « suzeraineté » de la Turquie n'a aucun autre but que de montrer le titulaire de la créance constituée par le tribut bulgare. La « confirmation » de l'élection du prince et la limitation du champ d'action de celle-ci n'ont été établies que dans l'intention de rendre impossible l'immixtion éventuelle de la Russie dans les affaires de la principauté, en empêchant qu'un Russe fût imposé ou un membre de la dynastie moscovite fût élu au trône bulgare. Enfin, le tribut et la dette contributive n'ont été établis qu'en vue de laisser des garanties aux porteurs de valeurs ottomanes, qui, pour la plupart, étaient ressortissants des puissances signataires du traité. C'est encore en faveur des nationaux des grands Etats européens qui résidaient en Bulgarie que l'acte de Berlin maintient les droits de juridiction consulaire résultant des capitulations. Dans la même intention sont établis aussi les principes de droit public imposés à la constitution par l'article 5 du traité. L'obligation de maintenir les conventions commerciales de la Porte n'a d'autre fin que celle de donner une base aux relations futures de la Bulgarie avec les puissances et ainsi rendre possibles les rapports internationaux avant même l'élaboration du règlement organique. L'im-

possibilité de changer ces conventions sans le consentement des puissances intéressées n'est pas non plus faite en vue de diminuer la liberté bulgare : elle résulte du caractère même synallagmatique des accords entre Etats, les conventions turques devenant des conventions bulgares. La défense d'avoir des forteresses est dirigée visiblement contre le désir éventuel de la Russie de faire du territoire bulgare un centre d'opérations militaires russe contre l'empire ottoman et susceptible de menacer constamment la paix européenne. Enfin, l'administration temporaire de la Bulgarie par un commissaire russe et son occupation militaire pendant un délai de neuf mois ne sont édictées que pour aider le nouvel Etat dans le commencement de sa vie nationale, inexpérimenté qu'il était encore des affaires du gouvernement.

Mais ces restrictions n'ont-elles pas, en dehors de leur but qui est leur raison d'être, d'autres conséquences, capables de justifier la condition de mi-souveraineté où les auteurs placent généralement la Bulgarie ? Les diplomates qui les ont établies ont-ils eu, en faisant ainsi, d'autres intentions, d'autres fins ? Ces questions, de la plus haute importance pour la situation internationale de la principauté, vont faire l'objet des pages qui suivent.

SECTION DEUXIÈME

La suzeraineté ottomane de l'article premier du traité de Berlin.

La première chose qui nous frappe en lisant l'article 1^{er} du traité de Berlin, c'est la contradiction qui semble exister entre certains de ses énoncés. Ainsi, il concède à la principauté bulgare l'« autonomie » et en même temps parle de « suzeraineté » ottomane. Quelle portée a cette suzeraineté ? Restreint-elle la souveraineté résultant du seul fait que la Bulgarie est érigée en Etat, et, si oui, dans quelle mesure ? Le traité de Berlin ne nous renseigne pas expressément à ce sujet, il ne nous explique pas ostensiblement la nature de la suzeraineté, ni quelles conséquences nous devons en tirer quant à la situation internationale de la principauté bulgare.

Si nous allons chercher l'explication de cette question dans les travaux préparatoires du Congrès de Berlin, dans ses protocoles officiels, et même dans les pourparlers qui ont précédé la réunion de ce Congrès, nous ne trouverons aucune trace de cette partie de l'article 1^{er} qui traite de la suzeraineté du sultan. En effet, voici les

diverses propositions successives concernant la reconstitution de la Bulgarie et sa condition internationale.

Lorsque le sort de la guerre russo-turque de 1877-78 inclinait définitivement en faveur de la Russie et qu'on songeait, à la fin du mois de janvier 1878, à conclure l'armistice, le prince Gortchakov envoya aux commandants de l'armée russe les bases de cette armistice et les conditions des préliminaires de paix. D'après ces bases, « *la Bulgarie devient autonome avec une administration nationale et une milice indigène, mais reste tributaire* » (1).

Dans les conditions proposées par la Russie et acceptées par les plénipotentiaires ottomans, conditions qui constituent les préliminaires de paix signés le 19/31 janvier 1878, à Andrinople, voici ce que nous lisons en ce qui concerne la Bulgarie : « La Bulgarie, dans les limites déterminées par la majorité de la population bulgare et qui, en aucun cas, ne sauraient être moindres que celles indiquées par la Conférence de Constantinople (2), sera érigée en *principauté autonome tributaire, avec un gouvernement chrétien et une milice indigène* » (3).

D'après le traité de San-Stefano du 3 mars 1878, « *la*

(1) *Livre jaune*, Berlin, p. 4 et s. (télégramme de l'ambassadeur de France à Saint-Petersbourg, du 28 janvier 1878, au ministre des affaires étrangères français).

(2) Il s'agit de la conférence réunie le 23 décembre 1876, à la suite des révoltes des populations bosniaques et bulgares, pour introduire des réformes dans la Turquie d'Europe.

(3) V. ces bases dans *Livre jaune*, Berlin, p. 10.

Bulgarie est constituée en principauté autonome tributaire avec un gouvernement chrétien et une milice nationale » (art. 6, al. 1^{er}) (1).

Dans le mémorandum Schouvalov-Salisbury, convention secrète signée le 30 mai 1878 par le marquis de Salisbury et le comte Schouvalov afin de préciser les exigences éventuelles de la Grande-Bretagne et les sacrifices possibles de la Russie au Congrès de Berlin, relativement au traité de San-Stefano, voici les bases que les diplomates russe et anglais préparèrent pour la Bulgarie : La Bulgarie nouvelle ne toucherait pas à la mer Egée, sa frontière occidentale serait rectifiée sur la base du principe des nationalités, de manière à en exclure les populations non bulgares. La Bulgarie ainsi délimitée serait partagée en deux provinces^r : l'une, au nord des Balkans, serait « *dotée d'une autonomie politique sous le gouvernement d'un prince* » ; l'autre, au sud des Balkans, recevrait une « large autonomie politique et administrative, avec un gouverneur chrétien nommé avec l'assentiment de l'Europe pour cinq ou dix ans » (2).

Au Congrès de Berlin, lord Salisbury, exposant les griefs de la Grande-Bretagne contre le traité de San-Stefano — attribution de populations non bulgares à la principauté de Bulgarie, création d'une nouvelle puissance maritime aux bords de la Méditerranée, réduction de la Turquie dans une situation de dépendance irrémédiable

(1) V. le texte du traité de San-Stefano dans *Livre jaune*, Berlin, p. 24 et s.

(2) Serkis, *loc. cit.*, p. 40 et s.

envers la Russie — concluait ainsi : « Selon mon avis, on doit trouver un remède à ces résultats nuisibles, dans une modification des articles relatifs à la question bulgare. Si la Bulgarie, au lieu de s'étendre jusqu'à la mer Egée et au lac d'Ochrida, était limitée vers le sud à la ligne des Balkans, et que l'autre partie des territoires bulgares restât sous l'autorité du Sultan, ces dangers seraient beaucoup mitigés, même s'ils ne disparaissent pas entièrement » (1). La Bulgarie dont il propose de réduire la frontière sud à la ligne des Balkans est celle de San-Stefano, puisque ses propositions de modification ne se rapportent qu'au traité conclu dans ce faubourg de Constantinople. Donc, dans la pensée de lord Salisbury, la Bulgarie diminuée sera, comme celle de San-Stefano, une « *principauté autonome tributaire avec un gouvernement chrétien et une milice nationale* (art. 6 du traité de San-Stefano), mais nullement sous la suzeraineté d'une autre puissance.

En effet, voici les deux propositions du diplomate anglais en ce qui concerne le nouvel Etat, propositions dont il soumet l'examen au Congrès de Berlin, de la part de la Grande-Bretagne :

« 1° Que la *principauté tributaire autonome* de la Bulgarie soit restreinte à la partie de la Turquie européenne située au nord des Balkans ;

« 2° Que la province de la Roumélie et tout autre terri-

(1) *Livre jaune*, Berlin, prot. n° 2, p. 77.

toire au sud des Balkans soient sous l'autorité politique et militaire du Sultan, toute précaution nécessaire étant prise pour que le bien-être des populations soit sauvegardé par des garanties suffisantes d'autonomie administrative ou d'autre manière » (1).

Et ces deux propositions, faites à la deuxième séance du Congrès, ont été adoptées à l'unanimité, sans aucun changement, à la quatrième séance, le 22 juin 1878 (2).

Le comte Andrassy, représentant l'Autriche-Hongrie, puissance encore plus directement intéressée à la question bulgare, a partagé expressément, sans soulever aucune contradiction, l'opinion de lord Salisbury. Rappelant la haute importance de la discussion dont l'issue doit amener la formation d'un pays nouveau, il remarque que la question bulgare présente un double aspect : « d'un côté, politique, et peut se résumer en ces termes : Y aura-t-il une *Bulgarie autonome tributaire et administrée par un gouvernement chrétien ?* » et le représentant austro-hongrois s'empresse de déclarer dès ce moment (le Congrès est à sa seconde séance) que « l'Autriche-Hongrie n'a aucune objection à faire sur ce point » ; d'autre côté, question de frontière, « et il se rapproche sur ce point de lord Salisbury » (3).

A partir du moment où les deux propositions anglaises ont été unanimement adoptées et jusqu'à la fin des tra-

(1) *Livre jaune*, Berlin, prot. n° 2 (séance du 17 juin), p. 77.

(2) *Id.*, prot. n° 4 (séance du 22 juin), p. 95.

(3) *Id.*, prot. n° 2 (séance du 17 juin), p. 78.

vaux du Congrès, aucun amendement n'a été proposé pour modifier la condition établie de la Bulgarie, autonome et tributaire. A aucun moment on n'a parlé de « suzeraineté ».

Cependant le comité de rédaction du traité de Berlin ne s'est pas conformé à la forme des propositions, donnée par lord Salisbury et votée sans modification par le Congrès. De sa propre initiative il a ajouté à leur rédaction définitive les mots « sous la suzeraineté », en donnant la forme suivante à l'article 1^{er}: « *La Bulgarie est constituée en Principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté de S. M. I. le Sultan ; elle aura un gouvernement chrétien et une milice nationale* ».

En présence de cette introduction brusque et inattendue des mots « sous la suzeraineté de S. M. I. le Sultan », on pourrait se demander, si vraiment cette phrase introduit quelque chose de *nouveau* dans l'article 1^{er}. A l'examen attentif de cet article, nous relevons quatre points que les auteurs de droit international semblent avoir complètement négligés dans leurs considérations:

1° L'article 1^{er} établit quatre bases du nouvel Etat :

a) La Bulgarie est « constituée en principauté autonome » ;

b) Qui sera « tributaire sous la suzeraineté de S. M. I. le Sultan » ;

c) Elle aura un « gouvernement chrétien » et

d) Elle possédera « une milice nationale ».

Chacun de ces principes est séparé, dans la rédaction, par la conjonction « et » ou par un point et virgule.

2° La phrase « sous la suzeraineté de S. M. I. le Sultan » suit immédiatement le mot « tributaire ».

3° Cette phrase n'est séparée du mot tribut d'aucune conjonction, ni d'aucun signe de ponctuation.

4° L'expression « Bulgarie *placée* sous la suzeraineté de, etc. », dont se servent les auteurs de droit international pour traduire le sens de l'article 1^{er} est le résultat de leur imagination induite en erreur, le mot *placée* étant complètement absent de l'article cité (1).

Dans ces conditions, et en prenant en vue que chaque mot et chaque signe dans la définition de la condition d'un nouvel Etat ont leur signification, n'est-il pas établi dès à présent, sauf analyse ultérieure, que la suzeraineté ottomane se rapporte uniquement au tribut vulgare et par suite indique *seulement* que le titulaire de ce tribut sera S. M. I. le Sultan ?

Néanmoins, plusieurs auteurs, comme nous l'avons vu (2), ont pensé voir une autre signification cachée dans la « suzeraineté » de l'article 1^{er}, celle de « vassalité », et de là ont conclu à la mi-souveraineté de la nouvelle principauté. Qu'entendent-ils par « vassalité » ? Ce mot, qui avait un sens politique et juridique très précis au temps où le régime féodal était le régime commun des

(1) V. en ce sens l'art. 6, al. 1^{er} (cité ci-dessus, p. 48) du traité de San-Stefano. Les quatre points, dont nous parlons, y sont très distincts, et, comme nous l'avons vu, on ne les a jamais changés au Congrès.

(2) V. leurs opinions ci-dessus, dans l'Introduction, p. 6 et s.

relations entre les Etats, n'est plus, dans la terminologie du droit international moderne, qu'un terme vague, sans aucune portée intrinsèque réelle.

En effet, aucun des auteurs dont nous venons de parler n'a songé à assimiler la « vassalité » prétendue de la Bulgarie à la vassalité des Etats interdépendants du moyen âge, celle-ci, qui établissait à l'intérieur des Etats, et plutôt sur la terre que sur les populations, une sorte de hiérarchie, de superposition de suzerainetés, ayant complètement disparu comme contraire aux conceptions politiques modernes. Il est important cependant de remarquer à ce propos que la vassalité, même au moment où le régime féodal avait atteint son plus haut degré de développement, tout en imposant à l'Etat vassal certains devoirs personnels et en créant en faveur du suzerain certains droits de réversion sur le fief, n'affectait nullement dans son essence la souveraineté de l'Etat feudataire, lui laissant, par exemple, le droit de faire la guerre et de conclure la paix. « Dans une convention de cette nature, dit un des plus compétents jurisconsultes en la matière, Grotius, il faut considérer deux choses : l'obligation personnelle et le droit à la chose. L'obligation personnelle consiste dans la reconnaissance de la part du vassal qu'il ne possède qu'à titre de fief soit la souveraineté, soit quelque autre chose, située même autre part. Or, de même qu'une telle obligation n'a point pour effet d'enlever à un particulier sa liberté personnelle, de même elle n'enlève point à un roi, ni à un peuple le

droit de souveraineté qui est la liberté politique » (1).

On ne peut non plus comparer la situation internationale de la Bulgarie à la condition d'aucun des Etats de l'époque contemporaine, qu'on est d'accord d'appeler mi-souverains (2), afin d'induire de cette comparaison un sens à donner à la suzeraineté ottomane autre que celui dont nous avons parlé. Et cela, parce que la principauté bulgare recevait une organisation qui, par suite du silence même du traité de Berlin sur ces points (3), ne reposait sur aucune situation antérieure, ni non plus prenait pour modèle aucun Etat existant. De plus, peut-on utilement rapprocher la situation d'un Etat dont on a à déterminer le caractère international de celle des Etats dont la condition politique est certaine ?

Quelques auteurs, ne pouvant pas s'expliquer la signification de la suzeraineté ottomane, y ont vu un hommage rendu au sultan par les grandes puissances pour lui rendre plus supportable le morcellement de son empire, hommage dont elles auraient été d'autant plus prodigues envers la Porte qu'il s'agissait de la dépouiller davantage (4). Par conséquent, d'après ces auteurs, la condition de la Bulgarie serait semblable à celles de

(1) Grotius, *De jure belli ac pacis*, l. I, chap. III, § 23 (cité par Serkis, *loc. cit.*, p. 177, en note).

(2) Nous faisons allusion à la situation des principautés de la Moldavie, de la Valachie et de la Serbie avant le traité de Berlin du 13 juillet 1878, et à la condition actuelle de l'Egypte.

(3) Nous avons vu que les conventions, établissant des situations nouvelles, doivent être interprétées *strictissimo sensu*.

(4) V. dans ce sens, Serkis, *loc. cit.*, p. 178.

l'ancien royaume de Naples et des différents Etats de l'empire allemand après la paix de Westphalie de 1648, qui portaient la dénomination d'Etats vassaux, avaient des devoirs honorifiques envers leur suzerain et malgré cela étaient considérés comme souverains (1). Autrement, disent ces mêmes auteurs, comment expliquer que l'Europe chrétienne eût pu laisser la jeune Bulgarie, chrétienne également, soumise dans la voie du progrès et de la civilisation à un Etat musulman reconnu, par la base même de sa constitution sociale (qui repose sur sa religion), inapte à toute évolution ? Comment admettre que les grandes puissances qui songeaient à la pacification du nouvel Etat eussent pu le laisser sous l'égide d'une politique absolument passive et atterroyante et sous une administration délabrée engendrant toujours le mécontentement et l'insurrection ?

Cette interprétation hypothétique de la suzeraineté ne nous paraît pas conforme aux idées dominantes au Congrès de Berlin, où les diplomates n'entendaient défendre que leurs propres intérêts et non ceux de la civilisation, et avaient plusieurs fois déclaré qu'ils n'y étaient pas pour faire le bonheur de la Turquie, sentiment qui exclue toute idée d'hommage.

Nous sommes donc forcé, pour interpréter la portée des mots « sous la suzeraineté », si toutefois ils peuvent en avoir une autre que celle que nous leur avons attribuée, de nous tenir exclusivement aux principes que le

(1) Serkis, *loc. cit.*, p. 178.

droit international pose en matière de souveraineté. Par conséquent, pour que la suzeraineté de la Turquie puisse avoir une signification autre que celle d'indiquer le titulaire du tribut bulgare, elle devrait être soutenue ou précisée par des clauses formelles du traité de Berlin. Il faut donc examiner les restrictions apportées à la souveraineté bulgare par ledit traité et voir si elles sont vraiment de nature à servir de base à une suzeraineté *en dehors du tribut*.

SECTION TROISIÈME

De la confirmation par la Sublime Porte et de l'assentiment des puissances relatifs à l'élection du prince de Bulgarie.

La seconde base fondamentale sur laquelle s'appuient les auteurs de droit international pour conclure à la mi-souveraineté de la Bulgarie, c'est l'article 3 du traité de Berlin, réglant le mode de l'élection du prince bulgare :

« Le Prince de Bulgarie sera librement élu par la population et confirmé par la Sublime Porte avec l'assentiment des Puissances. Aucun membre des dynasties régnantes des grandes puissances européennes ne pourra être élu Prince de Bulgarie.

« En cas de vacance de la dignité princière, l'élection du nouveau Prince se fera aux mêmes conditions et dans les mêmes formes ».

En lisant cet article, certains auteurs ont été frappés de la contradiction qui, d'après eux, existerait entre les deux conditions exigées pour la validité de l'élection du prince: d'un côté, liberté de l'élection laissée à la population, et d'autre, nécessité apparente de la confirmation par le sultan et de l'assentiment des grandes puissances. Nous nous trouvons, disent à peu près ces auteurs,

devant un dilemne : ou bien la liberté de l'élection sera une réalité et donc la confirmation par le sultan aussi bien que l'assentiment des puissances seront une formalité ; ou bien, au contraire, la confirmation et l'assentiment seront un vrai contrôle de l'élection et par suite celle-ci ne sera pas libre.

En réalité il n'en est rien : le dilemne n'est qu'apparent, car il s'agit tout simplement de liberté non absolue d'élection. Le prince bulgare sera élu librement, c'est-à-dire il sera choisi par élection nationale et sans que la Bulgarie soit obligée de suivre les conseils d'aucun Etat étranger, mais pour cela elle doit se conformer à la limite que le traité de Berlin apporte à la liberté de l'élection princière.

Quelle est cette limite et quelle nature a-t-elle ? Que faut-il penser de la confirmation ottomane et de l'assentiment des puissances : est-ce qu'ils constituent réellement des restrictions au libre choix du prince et, si oui, dans quelle mesure influencent-ils la liberté de l'élection ?

Pour répondre à ces deux ordres de questions il est indispensable de préciser le but que les diplomates du Congrès ont poursuivi en apportant des atténuations à la liberté du choix princier. Ce but, officiellement, et à plusieurs reprises, formulé au sein même du Congrès de Berlin (1), résulte de la crainte de voir la Russie victorieuse s'installer définitivement dans les Balkans ou

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 24 juin), prot. n° 5, p. 100 et s.

tout au moins d'y entretenir des princes tellement influents et dociles à sa politique que la nouvelle Bulgarie soit obligée de rentrer irrémédiablement dans le système politique russe (1). Cette crainte était tellement fondée qu'elle préoccupait vivement les esprits des diplomates européens bien avant même l'ouverture du Congrès. En effet, dès qu'on apprend au Foreign Office le texte du traité de San-Stefano, lord Salisbury envoie aux représentants de la Grande-Bretagne à l'étranger une circulaire relative à la question balkanique, afin de leur montrer l'attitude que le cabinet anglais entend prendre en face des événements. Les craintes de l'immixtion russe dans l'élection du prince bulgare y sont nettement exprimées : « En vertu, dit le lord diplomate, des articles qui créent la nouvelle Bulgarie, il se formera sous les auspices et la direction de la Russie, un puissant Etat slave qui possédera des ports importants sur la mer Noire et dans l'Archipel et qui donnera à l'Empire moscovite une influence prépondérante sur les relations tant politiques que commerciales de ces deux mers... Les stipulations en vertu desquelles ce nouvel Etat sera soumis au pouvoir d'un Prince *dont*

(1) Il est vrai que des limites à la liberté de l'élection étaient insérées déjà dans l'art. 7 du traité de San-Stefano, mais c'était parce que le gouvernement de Saint-Pétersbourg n'aurait pu sans elles proclamer son traité à la face des puissances européennes sans risquer de s'attirer irrémédiablement leur hostilité, ce qui aurait empêché sans retour la réalisation même partielle de ses intentions. Il s'est ainsi assuré des preuves de son désintéressement dans les Balkans, quitte à agir à sa guise une fois le tourbillon des protestations européennes apaisé.

la nomination appartiendra en fait à la Russie, son administration élaborée par un commissaire russe, le premier fonctionnement de son organisme s'effectuant sous la direction d'une armée russe, indiquent suffisamment le système dont elle formera dorénavant une partie » (1). Une autre preuve de ce que c'est la crainte des ambitions de la puissance moscovite qui a motivé des limites à la liberté d'élection nous est fournie par l'intervention encore de lord Salisbury à la cinquième séance du Congrès pour demander la substitution de « l'assentiment de la *majorité* des puissances » à « l'assentiment » simplement « des puissances ». Il n'a nullement prévu le cas où la Turquie s'imaginerait le droit de pouvoir casser en toute hypothèse l'élection du prince bulgare, mais uniquement le cas où la Russie, par son refus de donner son assentiment à l'invalidation (2) de l'élection, dans le cas où le prince élu appartiendrait à la famille régnante moscovite ou serait imposé par elle sans qu'il y ait eu d'élection, voudrait maintenir en Bulgarie un état particulièrement favorable à ses desseins d'annexion (3). Est-ce que ce n'est pas, en effet, seul le prince Gortchakov qui s'est senti atteint par cette demande de la Grande-Breta-

(1) *Livre jaune*, Berlin, circulaire déjà citée ci-dessus dans l'Introduction (p. 4, en note), de Salisbury, du 1^{er} avril 1878, p. 37.

(2) Nous allons bientôt voir que la « confirmation » et l'« assentiment » ne sont au fond que des moyens d'*infirm*er le prince bulgare, si celui-ci est élu dans une grande famille régnante, ou s'il est imposé.

(3) Les puissances s'attendaient, avec raison, à voir sur le trône bulgare un prince *russe*, élu ou admis par reconnaissance aveugle envers le libérateur.

gne, comme il l'a déclaré ouvertement à la même séance ? (1)

Enfin, si à la séance du 10 juillet 1878 le Congrès a rejeté la demande d'Otto Russell de mentionner dans le traité que la dignité princière fut *nécessairement* héréditaire, n'est-ce pas que c'est parce que les diplomates européens ont voulu réserver à la jeune principauté le moyen suprême d'entraver, par une nouvelle élection, l'action russe, si le premier prince élu en était un bras (2) ?

Ayant en vue l'éventualité des visées d'extension de la Russie, les puissances ont cherché des moyens d'ordre *légal* pour empêcher leur réalisation, et rendre ainsi

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 24 juin) prot. n° 5, p. 100. Si l'amendement proposé par le représentant anglais n'a pas été inséré dans le traité, c'est que les autres diplomates européens entendaient que l'« assentiment des puissances » était acquis dès que la majorité d'entre elles se prononce, pour l'invalidation du prince, élu dans une grande dynastie, ou imposé.

(2) *Id.*, prot. n° 17, p. 248. — V. dans le même sens le dernier alinéa de l'art. 3 du traité. Ce qu'on a voulu éviter à la première élection, on a voulu aussi l'écarter dans l'hypothèse où le jeune Etat viendrait à manquer de souverain, soit par la mort prématurée du prince qui ne laisse pas de descendants, soit par son abdication ou destitution, volontaire ou provoquée par le peuple. Le Congrès de Berlin a expressément entendu empêcher que, pendant un interrègne, à la faveur de la faiblesse momentanée de la principauté, des Etats épiant la moindre occasion pussent se jeter de nouveau à la conquête du pouvoir. « En cas de vacance de la dignité princière, stipule l'al. 2 de l'art. 3, l'élection du nouveau Prince se fera aux mêmes conditions et dans les mêmes formes. » N'est-ce pas là une garantie, dans l'avenir, de l'indépendance du jeune Etat et de son chef suprême ? N'est-ce pas aussi une ressource légale donnée au peuple pour récupérer sa liberté primitive à l'occasion d'une nouvelle élection et sortir ainsi de l'orbite d'un Etat puissant dans laquelle, par malheur, il viendrait évoluer ?

l'élection bulgare possible et vraiment libre. Elles les ont trouvés dans la « confirmation » par la Sublime Porte et dans « l'assentiment des puissances », deux armes qui auraient à intervenir, pour l'invalider, si le prince était imposé et non élu ou bien trop rattaché à un trône étranger. A cette mission, donnée aux puissance et à la Turquie, de veiller à l'indépendance du trône bulgare, le traité de Berlin donne une double base strictement déterminée dans son article 3 : premièrement, le prince sera *élu par la nation bulgare* et, secondement, les *électeurs devront se conformer à la règle exprimée immédiatement après la fixation du mode d'élection et dans le même alinéa* : « *Aucun membre des dynasties régnantes des Grandes Puissances Européennes ne pourra être élu Prince de Bulgarie* ». Ainsi la confirmation par la Turquie et l'assentiment des grandes puissances apparaissent non pas comme des restrictions à la souveraineté bulgare dans l'élection du prince, mais comme des sauvegardes à l'unique limite — l'exclusion des dynasties des puissances du trône du nouvel Etat —, qui est elle aussi, comme nous le verrons à la fin de cette section, une garantie d'indépendance de la principauté.

Une fois que nous avons établi la cause de la seule limite qui entoure l'élection bulgare et déterminé cette limite elle-même, examinons quelles sont les conséquences des moyens — confirmation et assentiment — employés pour assurer son application, quel est le critérium qui nous servira de guide pour fixer les conditions nécessaires afin que ces moyens puissent être em-

ployés, et enfin la nature de ceux-ci, et par là, précisons leur influence sur la souveraineté bulgare. Tout d'abord il est incontestable que la « confirmation » et l' « assentiment » sont identiques dans leur emploi et dans leur nature, car on ne peut s'en servir que dans les mêmes hypothèses, déterminées par la limite que le traité apporte à l'élection. En effet, le prince est-il élu par les Bulgares et n'appartient-il à aucune famille régnante des grandes puissances, on satisfait les conditions de la validité de l'élection, et aucune confirmation, comme aucun assentiment n'ont à être donnés : par suite, le prince élu, et cela en dehors des grandes dynasties régnantes, sera parfaitement légitime, sans qu'il ait besoin d'attendre une confirmation ou un assentiment, ceux-ci n'étant pas, comme nous l'avons établi, des conditions de la validité de l'élection, mais des armes contre l'immixtion étrangère. Si, au contraire, le chef n'est pas élu, mais imposé, ou bien s'il est issu de la dynastie d'un grand Etat, alors seulement les puissances et la Turquie, assimilée à elles, pourront élever la voix pour protester, mais protester uniquement dans les intérêts des Bulgares, qui, dans ce cas, sont les mêmes que ceux de la collectivité des Etats européens : le prince arrivé au trône dans une des conditions précitées, pourra être invalidé par elles, sans toutefois l'être de plein droit — sans cela leur vigilance n'aurait pas de raison d'être. — Dans de pareilles circonstances, nous voyons que dans aucun des deux cas il ne peut s'agir de confirmation ni d'assentiment posi-

tifs (1). Il ne peut y avoir qu'*infirmation*, et cela exclusivement dans le dernier des deux cas examinés (prince imposé, ou rattaché de trop près à une grande famille régnante). Dans aucune autre hypothèse — nous avons démontré que les traités détachant un territoire d'un pays pour en former un nouvel Etat doivent être interprétés strictement et restrictivement quant aux dérogations au principe de la souveraineté — le traité de Berlin ne permet à la Turquie, ni aux puissances, d'intervenir, parce qu'il ne pose aucune autre restriction à la liberté de l'élection que celle qui écarte du trône bulgare les dynasties régnantes des puissances.

Si nous admettions que la confirmation par le sultan fût nécessaire pour la légitimité du prince qui est élu et n'appartient à aucun grand trône, quelle base faudrait-il donner à cette confirmation ? L'arbitraire du gouvernement ottoman, puisque le traité ne dit rien à ce sujet ? Mais dans ces conditions, le sultan pouvant par sa seule volonté maintenir un état d'interrègne et d'anarchie en Bulgarie, l'œuvre du Congrès élaborée après tant d'efforts se trouverait à la merci d'un caprice de la part de la Porte ! (2) Nous sommes donc obligé, à moins de tom-

(1) Contrairement à Karamichaloff, *loc. cit.*, p. 45, et à Balaktschieff, *loc. cit.*, p. 25.

(2) Ces conditions se rapportent à chaque puissance prise séparément, en ce qui concerne son « assentiment » : le Congrès, qui avait si péniblement réussi à réunir l'unanimité, n'a pas admis qu'à l'occasion d'une élection princière en Bulgarie, de nouvelles difficultés pussent se présenter pour l'obtention de cette même unanimité, difficulté dont pourrait résulter l'impossibilité pour la principauté d'avoir un chef.

ber dans l'absurde, de nous en tenir à notre interprétation.

De même, nous devons écarter l'hypothèse de l'application de la confirmation et de l'assentiment, qui ne sont, comme nous l'avons vu, que des droits éventuels d'infir-
mation, — au cas où l'élection du prince n'a pas été, au point de vue intérieur, libre d'une manière absolue par suite d'influences étrangères ou de trouble de fait; il suffit que le prince soit élu par la nation, et non imposé par l'étranger, et qu'il n'appartienne à aucune grande famille régnante. Autrement chaque puissance, en appréciant le degré de liberté dans l'élection, y pourrait trouver un prétexte pour se mêler des affaires internes de la principauté.

La cause et le but de la « confirmation » turque — écarter toute compétition des puissances sur le trône bulgare —, aussi bien que les conséquences de cette « confirmation » — possibilité d'invalider le prince s'il est imposé ou s'il appartient à une dynastie régnante d'un grand Etat européen — sont, comme nous l'avons vu, complètement identiques, sous tous les rapports, à celles de l'assentiment de n'importe quelle puissance signataire. Par là elles établissent clairement la nature de cette confirmation : loin de rappeler l'investiture dont avaient besoin les anciens hospodars de la Moldavie et de la Valachie, loin aussi d'apporter la moindre restriction à la liberté dans l'expression de la volonté bulgare nationale, elle lui constitue, au contraire, une garantie (1) permet-

(1) Il ne faut cependant pas assimiler cette garantie à celle qui

tant d'écarter toute influence étrangère. Par conséquent, ce que certains auteurs considèrent comme limitation de la liberté des électeurs, n'est qu'une consolidation de cette liberté. Ce n'est pas une restriction de la souveraineté, c'en est un complément, une amplification. L'élection du prince est ainsi, non pas soumise à l'influence ou au caprice d'un autre Etat, mais élevée au-dessus de toute immixtion menaçant l'indépendance et la sincérité de l'expression des vœux bulgares. Toute influence étrangère sur la marche future des affaires politiques bulgares étant exclue, la jeune principauté est mise dans une voie vraiment conforme à ses propres intérêts. Et ceci était indispensable pour permettre à la principauté inexpérimentée de se constituer une dynastie indépendante, dans un temps de trouble, où les appétits russes, pouvant trop facilement faire leur proie d'un pays appelé à vivre sans traditions de vie politique, devaient être énergiquement combattus (1).

est relative à certains États protégés. Il s'agit dans notre cas d'une garantie dans le sens étymologique du mot, garantie dirigée contre des puissances étrangères à la Bulgarie et ne privant la principauté d'aucun droit, — contrairement à ce qui arrive aux pays qui se trouvent sous la « garantie » d'un ou plusieurs autres États.

(1) L'art. 3 du traité de Berlin, en tant qu'il donne aux Bulgares le droit d'élire librement leur prince et qu'il leur défend de le choisir parmi les membres des grandes dynasties régnantes, ne reçoit pas une sanction autre que celle qui est contenue en lui-même, car l'acte de Berlin n'a pas été garanti dans son ensemble par les puissances. Dans ces conditions, la « confirmation » et l'« assentiment » étaient vraiment nécessaires, afin qu'il y ait des moyens efficaces contre les convoitises des grands États sur le trône de la principauté, et des garanties réelles au droit qu'avait le nouvel État d'élire librement son chef.

SECTION QUATRIÈME

Les redevances pécuniaires : le tribut et la part contributive.

A la suite de la longue et coûteuse guerre avec la Russie, la Turquie se trouvait très affaiblie financièrement. Et pourtant les créanciers de l'empire ottoman, les porteurs de rentes turques étaient nombreux et tenaient à ne rien perdre de leurs créances. Ils envoyaient sans cesse des pétitions exposant leurs droits au Congrès de Berlin. Celui-ci, qui en somme n'était que pour régler les intérêts respectifs des puissances et donc de leurs ressortissants, trouva les moyens de les satisfaire en essayant de réparer autant qu'il se pouvait le vide des caisses ottomanes. Il imposa dans ce but — et uniquement dans ce but, comme nous allons le voir au cours de la présente section — des redevances pécuniaires de diverses sortes, à tous les Etats libérés de la Péninsule Balkanique. Ces redevances revêtirent deux formes : celle de « *tribut* » et celle de « *part contributive à la dette publique ottomane* ».

Quelle est la nature de ces redevances, qui semblent

rattacher la principauté bulgare à la Turquie, et par suite quelles conséquences présentent-elles en ce qui concerne la condition internationale de ce jeune Etat ? Suffisent-elles pour faire de la Bulgarie une « partie » de l'empire ottoman, comme quelques diplomates, au cours des séances du Congrès, ont paru le croire, et comme l'alinéa 3 de l'article 12 du traité de Berlin semble l'établir ?

Ces questions, d'une haute importance pour la détermination du caractère international de la Bulgarie, seront examinées successivement dans les deux chapitres qui suivent.

CHAPITRE PREMIER

DU TRIBUT

Comme nous l'avons constaté au commencement de notre étude, l'article 1^{er} du traité de Berlin érigeait la Bulgarie en principauté autonome *tributaire*. Le tribut étant une charge anormale dans les relations entre Etats, il importe de préciser dans quel sens nous devons l'interpréter et ce qu'il faut en conclure pour la souveraineté de la principauté bulgare. La solution de cette question est d'une importance exceptionnelle, car le tribut présente le lien unique existant entre la Bulgarie et la Turquie. Ceci résulte non seulement de ce que nous avons dit précédemment relativement à la « suzeraineté », à la « confirmation » du prince élu et aux autres restrictions *apparentes* de la liberté bulgare, mais aussi des paroles mêmes du premier représentant turc, Karathéodory-pacha, prononcées au cours des séances du Congrès : « Le tribut concerne la Cour Suzeraine. Il représente le lien qui rattache la Principauté et l'Empire » (1). L'importance de la question du tribut grandit considérable-

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 26 juin) prot. n° 7, p. 121.

ment, quand on prend en considération qu'encore c'est le tribut seul qui a été cause, comme nous le verrons, pour la seconde fois, à la fin du présent chapitre, de l'introduction dans l'article 1^{er} du traité, du mot « suzeraineté », terme qui a tellement influencé les auteurs confiants qui ont écrit sur cette matière. C'est aussi sur lui uniquement, cela résulte des protocoles du Congrès, que se fondent ledit diplomate turc dans son discours à la séance du 26 juin (1) et les rédacteurs du texte du traité pour établir une distinction entre l'autonomie et l'indépendance.

D'après certains auteurs l'obligation au tribut priverait un Etat d'un caractère essentiel de la souveraineté, et, par suite, serait suffisante pour nous permettre de conclure à la mi-souveraineté des Etats tributaires. Se basant sur le droit féodal où le tribut était une obligation normale des Etats vivant sous ce régime, ils ont conclu à la « vassalité » de la Bulgarie, et pour eux « vassalité » équivaldrait à « mi-souveraineté » (1).

Cependant, d'après l'opinion de la grande majorité des auteurs, le tribut ne constitue pas la moindre atténuation à la souveraineté des Etats. « Les États tributaires, dit le savant professeur de droit international, M. Despa-

(1) V. dans ce sens Tchomakoff, *De la souveraineté en général et des restrictions conventionnelles qu'elle comporte et étude spéciale de la condition juridique de la Bosnie, de l'Herzégovine et de l'île de Chypre* (thèse, Paris, 1901), p. 42. — D'après cet auteur « il y a toujours de la part de l'État vassal (tributaire) une reconnaissance formelle de sa subordination vis-à-vis de l'État suzerain (*id.*, même page).

gnet, à raison du tribut seul ne se soumettent qu'à une prestation, pécuniaire ou en nature, et n'abandonnent l'exercice d'aucune de leurs facultés. » « Le maintien de la souveraineté intégrale malgré le tribut, continue-t-il, a été toujours admis » (1). De même Vattel : « Bien qu'un tribut payé à une puissance étrangère diminue quelque chose de la dignité de ces Etats, il laisse subsister entièrement leur indépendance » (2). C'est un « aveu de faiblesse », d'après lui, mais non de mi-souveraineté, beaucoup d'Etats faibles étant pleinement souverains. Sans hésitation, Calvo conclut dans le même sens : « Le paiement d'un tribut n'a aucune relation avec la souveraineté d'un Etat et ne peut apporter de modifications dans sa situation internationale » (3). L'opinion de ces auteurs est d'autant plus conforme à la réalité que le tribut est payé le plus souvent pour éviter des difficultés plus sérieuses, comme c'était le cas des Etats-Unis de l'Amérique du Nord qui payèrent tribut aux pays Barbaresques des côtes africaines septentrionales, pour mettre leurs navires à l'abri des pirates, contre lesquels une expédition aurait été beaucoup plus coûteuse que le tribut lui-même ; ou bien, comme il arrivait fréquemment

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 39.

(2) Vattel, *loc. cit.*, l. I, ch. I, § 7, p. 127 (éd. 1863).

(3) Calvo, *loc. cit.*, vol. I, § 43, p. 172 (IV^e éd.). — V. aussi Sirma-gieff, *loc. cit.*, p. 192 et s.; Wheaton, *loc. cit.*, t. I, p. 48 et s.

Il est utile de remarquer, pour ceux qui n'excluent pas dans l'étude du tribut tout rapprochement avec le droit féodal, que même sous ce régime le tribut n'affectait en rien la souveraineté. V. à ce sujet l'opinion de Grotius, citée ci-dessus, p. 53 et s.

autrefois, il sert à remplacer les contributions de guerre, qui, payées par annuités, paraissent moins onéreuses.

Le tribut apparaît donc comme une obligation ressemblant fort aux obligations du droit privé et ayant même caractère et même nature que les servitudes internationales : les Etats tributaires agissent librement et par eux-mêmes, sauf à respecter l'obligation au tribut qui pèse sur eux. Il n'y a pas un droit de l'Etat tributaire, exercé par l'Etat titulaire du tribut (1).

Cette manière d'interpréter la nature du tribut a été pleinement partagée par les diplomates eux-mêmes siégeant au Congrès de Berlin. La Serbie et la Roumanie ont été expressément proclamées Etats indépendants, c'est-à-dire souverains, et, malgré cela, les représentants des puissances n'ont pas hésité à leur imposer un tribut, lequel ne fut finalement rejeté, comme nous le verrons, qu'en vertu de raisons spéciales et non à cause de principes de droit international. En effet, voici ce que proposa textuellement, à la dixième séance du Congrès, le représentant même de la Turquie, Karathéodory-pacha : « Le tribut de la Serbie sera capitalisé et le montant sera versé dans les caisses du trésor ottoman dans un délai de..... » (2). La même proposition est présentée par le même diplomate en ce qui concerne la Roumanie (3). Le Congrès a adhéré tout d'abord aux propositions de Kara-

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 39.

(2) *Livre jaune*, Berlin (séance du 28 juin), prot. n° 8, p. 145.

(3) *Id.* (séance du 1^{er} juillet), prot. n° 40, p. 170.

théodory. Et voici quel fut le projet que la commission de rédaction soumet au Congrès à ce sujet, comme répondant pleinement (1) aux vœux exprimés dans les séances précédentes : « Le tribut de la Serbie (de la Roumanie) sera capitalisé et les Représentants des Puissances à Constantinople fixeront le taux de cette capitalisation d'accord avec la Sublime Porte » (2).

Par conséquent, si le projet était adopté, le tribut n'aurait pas cessé de constituer une obligation pour la Serbie et la Roumanie. C'est uniquement sa manière d'être versé que le projet modifiait : au lieu d'annuités, il y aurait eu un paiement en bloc. Mais sa nature n'aurait pas changé le moins du monde pour cela. Lord Salisbury est formel et précis sur ce point. Voici, en effet, comment le représentant de la Grande-Bretagne s'exprime en envisageant la question du tribut des deux principautés précitées : « Il y a ici deux questions : celle du tribut en lui-même et celle de l'intérêt des créanciers de la Porte. En ce qui concerne le tribut, il n'a pas été racheté par de grands sacrifices et de grandes victoires de la part des principautés : si c'étaient, en effet, les Roumains et les Serbes qui eussent été victorieux, le tribut serait annulé, mais c'est la Russie qui a fait les dépenses et vaincu la Porte Ottomane, et on ne voit pas pour quelles raisons la perte du tribut

(1) Nous faisons remarquer que les projets de la commission de rédaction soumis au vote des diplomates présentaient toujours le résumé des ententes, auxquelles ceux-ci en étaient venus antérieurement.

(2) *Livre jaune*, Berlin (séance du 11 juillet), prot. n° 18, p. 256.

pourrait être imposée à la Turquie. D'autre part, le tribut était une partie du gage des créanciers de la Porte et ce gage ne saurait lui être enlevé » (1). De ceci résulte que la cause du maintien du tribut ne peut être que l'intérêt des puissances ou l'absence de victoires méritoires de la part des Etats tributaires, et non pas le plus ou moins de dépendance où ces Etats se trouvent envers d'autres puissances. Si finalement le tribut n'a pas été imposé à la Roumanie et à la Serbie, ce n'est nullement à cause de ce qu'on les a proclamées indépendantes. A la suite de la remarque du comte Andrassy qu'« une capitalisation du tribut entraînerait des difficultés et des discussions qu'il est préférable d'éviter » (2), les autres représentants des puissances se sont aperçus qu'il existait à l'actif des deux principautés quelques actions militaires dans la guerre russo-turque, et ont supprimé le tribut de ces deux Etats sous prétexte que « l'armée roumaine a enlevé plusieurs redoutes à Plevna et l'armée serbe a occupé et occupe encore (on était le 11 juillet 1878) une partie du territoire ottoman » (3).

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 11 juillet), p. 256, prot. n° 18.

(2) *Id.*, p. 258.

(3) *Id.*, p. 257. — Si les puissances avaient été justes dans l'application de leur principe, elles auraient dû déclarer la Bulgarie la première libérée du tribut, celle-ci ayant montré au passe de Chipka une bravoure et une abnégation qui n'ont jamais eu d'égal dans l'histoire des batailles humaines. Une poignée de héros bulgares, pendant des journées, en attendant le secours russe, qui n'arrivait pas, maintint du sommet de ce col, à jamais mémorable, toute une armée ottomane déchainée, en lançant, faute de cartouches, des pierres et des cadavres.

Ne voyons-nous pas dans les paroles de Méhémet-Ali-pacha, à la séance du 8 juillet du Congrès, une nouvelle confirmation de notre interprétation de la nature non politique du tribut, une preuve de plus que la Turquie elle-même considérait que la Bulgarie, malgré le tribut, échappait complètement et définitivement à son autorité ? Le plénipotentiaire ottoman voyant dans la Bulgarie non pas un Etat « vassal » ou « mi-souverain », mais un voisin indépendant qui peut devenir menaçant et dangereux à l'avenir, s'oppose à tout agrandissement de la principauté, à toute cession territoriale au profit de celle-ci du côté de la Serbie, tandis que l'Autriche-Hongrie, escomptant déjà l'influence économique et politique qu'elle espérait avoir en Serbie, faisait tous ses efforts pour qu'on cédât à celle-ci des districts bulgares (1). Si la Turquie avait conservé le moindre espoir d'influence en Bulgarie, n'aurait-elle pas employé tous ses efforts pour l'agrandissement de celle-ci aux dépens des autres Etats indépendants, plutôt que de tendre à la diminuer ?

Si nous examinons à présent la cause qui a déterminé les diplomates à imposer un tribut à la Bulgarie, la nature purement économique et nullement politique de

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 8 juillet), p. 226, prot. n° 15. — Il s'agissait de régler la frontière turco-bulgare dans la partie sud du sandjac (département) de Sofia. L'Angleterre proposait qu'on détachât de ce sandjac les vallées de la Strouma et de la Mesta pour les restituer à la Turquie et qu'en retour on compensât la Bulgarie par des territoires situés du côté de la Serbie. L'Autriche et la Turquie s'y opposèrent. Finalement la proposition anglaise fut rejetée.

cette redevance sera encore une fois mise à jour. L'analyse de l'article 9 du traité de paix et les déclarations des diplomates au cours des séances du Congrès nous montrent clairement que le tribut possède, parce qu'il poursuit le même but, le caractère de la part contributive aux charges publiques ottomanes, à savoir : donner le plus qu'il se peut de garanties matérielles aux porteurs européens de rentes ottomanes. Ceci résulte également de l'article 9 du traité de paix, lequel précise les détails relatifs à l'établissement du tribut : « Le montant du tribut annuel que la principauté de Bulgarie paiera à la Cour Suzeraine en le versant à la Banque que la Sublime Porte désignera ultérieurement, sera déterminé par un accord entre les puissances signataires du présent Traité, à la fin de la première année du fonctionnement de la nouvelle organisation. Ce tribut sera établi sur le revenu moyen du territoire de la principauté. »

« La Bulgarie devant supporter une part de la dette publique de l'Empire, lorsque les puissances détermineront le tribut, elles prendront en considération la partie de cette dette qui pourrait être attribuée à la principauté sur la base d'une équitable proportion. »

Le dernier alinéa de l'article précité exigeant qu'on prenne en considération la part contributive en évaluant le montant du tribut, n'établit-il pas irréfutablement la similitude de nature entre ces deux redevances ?

Au cours des travaux préparatoires on a eu à maintes reprises l'occasion d'affirmer cette identité de caractère.

A la discussion de l'article cité ci-dessus, le président du Congrès, le prince de Bismarck, « reconnaît la justesse de cette proposition (il s'agit du dernier alinéa de l'article que nous examinons), car c'est en effet de la question du tribut, explique-t-il, que dépendra la quotité des obligations de la Bulgarie relativement à la dette publique... ces deux points étant connexes » (1). Le comte Corti, représentant de l'Italie, dont la proposition — adoptée — constitue l'article en question, en s'expliquant, sur la demande de M. Waddington, envoyé de la France, dit que « son intention est de poser en principe que la Bulgarie doit assurer une part de la dette turque, mais qu'en même temps il a voulu indiquer, — et il se rencontre d'ailleurs sur ce point avec la pensée exprimée par le prince de Bismarck, — qu'il y a connexité entre la dette publique et le tribut » (2).

La manière d'évaluer le montant du tribut et le caractère de l'établissement où il devait être versé corroborent à fixer l'identité de nature entre les deux redevances. En effet, d'après l'article 9, le montant du tribut « sera établi sur le revenu moyen du territoire de la principauté », base qui sert aussi à l'évaluation de la part contributive. D'après le même article le montant du tribut devait être versé à la « Banque que la Sublime Porte désignera ultérieurement ». C'est encore à cette même banque que la part contributive était destinée. Donc ce n'est pas le Tré-

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 26 juin), p. 122, prot. n° 47.

(2) *Id.*, même page.

sur de l'Etat lui-même qui devait profiter du tribut, comme cela aurait dû être si ledit tribut avait pour but de rattacher la Bulgarie à la souveraineté turque, mais une banque. Et cette banque ne pouvait être que la Banque Ottomane, l'unique établissement financier sérieux existant alors dans l'Empire, laquelle garantissait les créances des souscripteurs de valeurs turques et en payait les coupons.

Enfin, celui qui fixe le tribut n'est pas le gouvernement turc, qui n'y est qu'indirectement intéressé. Ce sont les représentants des puissances qui, d'un commun accord, se réservent le droit sur ce point (art. 9), eux seuls y étant directement intéressés, la grande majorité des porteurs de rentes turques étant de leurs ressortissants. Et cette fixation ne devait avoir lieu qu'« à la fin de la première année du fonctionnement de la nouvelle organisation » (même art.), ce délai ayant été estimé nécessaire pour permettre aux diplomates de se rendre compte des facultés contributives de la principauté et de l'importance des intérêts des souscripteurs de valeurs ottomanes. Ceci ne démontre-t-il pas, encore une fois, le caractère de dette ordinaire qu'a le tribut, dette non tant envers la Porte qu'envers les puissances, et ne prouve-t-il pas que le tribut bulgare ne constitue aucun lien politique entre la principauté et l'Empire ? Et quand le paiement du tribut, qui est essentiellement temporaire, fut suspendu, en 1883, qui se trouva pour protester ? Les seuls souscripteurs de rentes turques, ressortissants des puissances.

Ceux-ci, en effet, seuls adressèrent, simultanément, à Paris, Londres, Berlin, Vienne et Rome, des pétitions pour le rétablissement du tribut (1).

Aussi, le tribut bulgare apparaît non pas comme une limitation de la souveraineté, mais comme une simple *dette*, dont le créancier *intermédiaire* est la Turquie. Par suite il perd son caractère de véritable tribut dans le sens commun qu'on attache à ce mot et, au lieu de constituer la conséquence d'une exception du droit international, devient le résultat d'une des règles de ce droit, qui exige que les territoires détachés d'un Etat supportent les charges provenant de mesures antérieures, prises uniquement dans leur intérêt, et celles formant la part de la dette publique de l'Etat démembré proportionnelle aux impôts que le pays détaché payait antérieurement. Ces charges sont au passif de l'Etat libéré, en vertu également du principe juridique que, « celui qui acquiert un patrimoine, en prend tous les éléments constitutifs, actifs et passifs » (2). Comme nous le verrons au chapitre suivant, c'est la part contributive qui répond à la partie de la dette publique turque, échue à la principauté. Le tribut, au contraire, répond spécialement aux mesures financières prises par le gouvernement ottoman avant la guerre de 1878, auxquelles il avait affecté comme garantie, au

(1) V. la pétition du 28 février 1887 des porteurs français de rente turque, adressée au ministre des affaires étrangères de France. Citée par Serkis, *loc. cit.*, p. 203, note 2.

(2) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 395.

dire même du représentant turc au Congrès de Berlin (1), certains revenus spéciaux de la Bulgarie. Par suite, le tribut bulgare se rattache par sa nature aux charges des Etats qui, après leur libération, paient des annuités à l'Etat auquel ils étaient primitivement incorporés. Telle la Belgique, qui vit sa part contributive dans les dettes de la Hollande fixée, en 1839, à cinq millions de *rente*.

Ces considérations permettent aussi de nous expliquer pourquoi l'article 1^{er} du traité de paix, qui institue le tribut, emploie le terme de suzeraineté. Ce terme, placé, comme nous l'avons vu, immédiatement après le mot tribut, sans en être séparé même d'une virgule, se rapporte exclusivement à la redevance établie par l'article cité. Tributaire « sous la suzeraineté de S. M. I. le Sultan » signifie, par conséquent, comme nous l'avons dit, uniquement que le tribut aura pour titulaire la Turquie. Le sultan est « suzerain » (2) en matière politique comme un particulier peut être créancier en droit privé. S'il en était autrement, l'introduction d'un mot comme « suzeraineté » dans l'article 1^{er} n'aurait-elle pas soulevé des protestations ou tout au moins des demandes d'explica-

(1) « Je ne puis nier, dit Karathéodory-pacha, à la septième séance du Congrès, que les revenus des localités qui constituait la nouvelle principauté soient affectés explicitement d'une manière générale à toute la dette publique de la Turquie. Pour certains emprunts, quelques-uns de ces revenus sont même engagés d'une manière spéciale ». *Livre jaune*, Berlin (séance du 26 juin), p. 121, prot. n° 7.

(2) Le mot « suzerain » a été évidemment emprunté au droit féodal, où les seigneurs recevant des redevances, pécuniaires ou en nature, s'appelaient des « seigneurs suzerains ».

tion de la part des diplomates du Congrès ? Le traité de San-Stefano n'avait employé le mot « suzerain » qu'une seule fois, dans son article 9, où il traite, en examinant l'établissement du tribut, du titulaire de celui-ci, titulaire qu'il qualifie de suzerain (1). De même, le traité de Berlin n'a répété ce terme qu'une seule fois et à ce même propos (2).

Et si nous ajoutons que les tributs ne sont, par leur nature même, que des charges *temporaires* exigibles jusqu'à ce que l'Etat démembré ait équilibré l'état de ses finances, ruinées par une guerre précédente désastreuse, et que le tribut bulgare spécialement ne constitue aucune obligation juridique au sens que le droit donne à ce terme, son montant, à lui, n'ayant jamais été régulièrement fixé (3), que restera-t-il de l'attache prétendue que

(1) L'article 9 du traité de San-Stefano : « Le montant du tribut annuel que la Bulgarie paiera à la Cour suzeraine, en le versant à la Banque, etc. » (Article reproduit sans changement par l'article du traité de Berlin, portant le même numéro).

(2) V. art. 9 du traité de Berlin, cité en entier ci-dessus, p. 76.

(3) D'après l'art. 9 du traité de Berlin, les représentants devaient, d'un commun accord, fixer le montant du tribut. Ils ont négligé de le faire. La même chose est arrivée pour la part contributive de la dette publique ottomane. En attendant que ces redevances fussent fixées, le gouvernement bulgare, d'accord avec la Porte, les a remplacées par une somme annuelle à prélever sur la dîme des tabacs. Et cette somme a été affectée, cette fois expressément, par le décret (firman) turc du 20 décembre 1881, exclusivement à la garantie des créances des porteurs de valeurs ottomanes. Le gouvernement bulgare l'a payée pendant quelques années, irrégulièrement il est vrai, mais sans y être juridiquement obligé par le traité de Berlin (V. à ce sujet Serkis, *loc. cit.*, p. 202).

cette redevance — l'unique (1) lien entre la Bulgarie et la Turquie — créerait entre la principauté et l'empire ottoman ? A défaut de mi-souveraineté, restera-t-il la « *vassalité* » pour caractériser la condition internationale de la Bulgarie ? Aucunement ! (2) Car *premièrement*, le terme de « *vassalité* » ne figure nulle part dans le traité de Berlin ; *secondement*, le tribut bulgare n'a pas le caractère politique qu'avaient les redevances du régime féodal et, *troisièmement*, ce terme ne peut être emprunté au droit féodal, parce que celui-ci n'ayant aucune relation avec le droit international moderne, il est susceptible d'être interprété d'une manière fantaisiste, surtout quand on prend en vue que la vassalité du droit féodal présupposait toujours, en dehors du tribut, d'autres obligations, honorifiques ou non (3), qui sont contraires aux principes du droit moderne.

(1) V. à ce propos ce que nous avons dit au commencement du présent chapitre.

(2) Contrairement à Karamichaloff, *loc. cit.*, p. 56, et à Lutfi, *loc. cit.*, p. 37.

(3) V. à ce sujet Esmœin, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, p. 189 et s.

CHAPITRE II

DE LA PART CONTRIBUTIVE

Conformément à la proposition de Karathéodory-pacha (1) et à l'alinéa 2 de l'article 9 du traité de paix, la Bulgarie est chargée de supporter, comme nous l'avons vu, une part de la dette publique ottomane, appelée part contributive. Nous ne nous arrêterons pas longuement sur ce sujet, étant donné que la nature internationale de cette redevance est très claire. Elle a été imposée sans distinction à tous les Etats libérés (sauf un) de la sujétion ottomane, aussi bien à la Serbie (art. 42) et au Monténégro (art. 33) (2) « indépendants », qu'à la Bulgarie « autonome », et cela absolument dans les mêmes conditions.

Ces parts contributives ont été établies, non pas « dans un élan de justice de l'Europe pour compenser les pertes territoriales de la Turquie », comme le prétendent cer-

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 26 juin), p. 421, prot. n° 7.

(2) Conformément à la proposition de Karathéodory-pacha, *id.*, même page.

tains auteurs (1), mais uniquement, comme le tribut, pour garantir les créances des souscripteurs européens de rentes ottomanes. Le représentant turc ne l'a-t-il pas expressément déclaré au Congrès ? « En proposant, a-t-il dit, qu'indépendamment du tribut la principauté de Bulgarie supporte une part des dettes de l'Empire proportionnelle à ses revenus, j'ai tenu à remplir ce que je considère comme un devoir vis-à-vis des créanciers de la Turquie. » « La participation à la dette, a-t-il ajouté plus loin, est simplement la reconnaissance ou plutôt la simple admission d'un droit du créancier » (2). Enfin, le décret (firman) du 20 décembre 1881, conforme à la proposition de Karathéodory-pacha, n'affecte-t-il pas les parts contributives des Etats balkaniques libérés, en même temps que le tribut, exclusivement au service du paiement des créanciers turcs ?

Ajoutons que la part contributive de la Bulgarie, qui devait être fixée en même temps que le tribut, c'est-à-dire « à la fin de la première année du fonctionnement de la nouvelle organisation » et proportionnellement « au revenu moyen du territoire de la principauté » (3), n'a jamais été évaluée d'une manière conforme au traité de Berlin (art. 9) (4). Dès lors peut-elle constituer une obligation juridique au sens strict du mot ? Et si le gouver-

(1) Serkis, *loc. cit.*, p. 204.

(2) *Livre jaune*, Berlin (séance du 26 juin), p. 121, prot. n° 7.

(3) Art. 9, al. 1^{er} du traité de Berlin.

(4) L'art. 9 exigeait, pour la fixation du tribut *un accord entre les puissances signataires du traité*. Cet accord n'a jamais eu lieu.

nement bulgare, y voyant une obligation indiscutable, a versé pendant quelques années (jusqu'en 1883) des sommes à la Banque ottomane, en vertu, il est vrai, d'un arrangement avec celle-ci, mais sans être juridiquement obligé par les puissances, n'a-t-il pas payé de l'indû, son arrangement ayant été le résultat d'une erreur, au sens que le droit privé attache à ce mot ?

SECTION CINQUIÈME

Les autres restrictions.

En dehors des conditions posées à l'élection princière et de l'obligation au tribut, le Congrès de Berlin a imposé à la principauté bulgare quelques charges relatives à son organisation judiciaire et à sa défense militaire, et il a fixé quelques principes devant servir de base à ses rapports futurs avec les autres Etats ou régir son droit public et son système économique intérieurs. Nous allons parcourir toutes ces obligations très brièvement, en quelques lignes, car, de l'avis même unanime de tous les auteurs et de tous les diplomates, il est très facile de se convaincre qu'elles ne diminuent en quoi que ce soit la souveraineté bulgare. Nous ne nous arrêterons quelque peu que sur les capitulations qui, malgré qu'elles n'affectent en rien la souveraineté proprement dite, sont cependant une entrave regrettable au développement de la principauté.

CHAPITRE PREMIER

LES CAPITULATIONS

La restriction la plus réelle, ou plutôt la seule réelle qu'ait reçue l'indépendance bulgare, l'unique ingérence que le Congrès de Berlin ait permise à aucun Etat dans les affaires de la principauté, c'est celle qui résulte des capitulations établies conformément à l'alinéa 4 de la proposition des plénipotentiaires d'Autriche-Hongrie, de France et d'Italie (1) et sanctionnées par l'alinéa 4 de l'article 8 du traité de paix : « Les immunités et privilèges des sujets étrangers, ainsi que les droits de juridiction et protection consulaires tels qu'ils ont été établis par les capitulations et les usages, resteront en pleine vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés du consentement des parties intéressées. »

Les autres conditions dont le traité de paix avait entouré la souveraineté bulgare avaient pour but ou de consolider cette souveraineté, comme l'était la « confirmation » par le sultan qui permettait d'éloigner les grandes

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 24 juin), p. 99, prot. n° 5.

familles régnantes du trône bulgare, ou de servir les intérêts matériels des puissances, comme l'étaient le tribut et la part contributive ; mais elles ne donnaient lieu à aucune immixtion dans les affaires de la principauté : en présence des conditions posées par l'art. 3 du traité de Berlin il était peu probable qu'on imposât un prince sans élection ou qu'on élit un membre des grandes dynasties régnantes pour que le sultan et les puissances pussent intervenir. Même si les grands Etats eussent fixé à temps le montant du tribut, il aurait été versé annuellement sans qu'une puissance se mêlât à proprement parler dans les affaires privées de la Bulgarie. Les capitulations, au contraire, supposant le fonctionnement permanent de tribunaux étrangers sur le territoire bulgare, favorisent une immixtion pouvant être toujours en action.

Nous ne citerons l'opinion d'aucun auteur sur la nature des capitulations au point de vue du droit international, parce que tous sont d'accord que la souveraineté n'est en rien affectée par elles — principe incontestable et jamais contesté. La Turquie et la Perse, qui en sont grevées, et le Japon, qui y était soumis jusqu'en 1896, ont-ils jamais été considérés mi-souverains ?

Ayant en vue cette règle et considérant qu'il est un principe du droit des gens « qu'une province séparée d'un Etat ne puisse s'affranchir des traités auxquels elle a été jusqu'alors soumise » (1), le Congrès de Berlin a

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 28 juin), p. 144, prot. n° 8.

imposé les capitulations non seulement à la principauté bulgare, mais aussi à ses deux voisines, déclarées expressément indépendantes, la Serbie (art. 37, al. 3) (1) et la Roumanie (art. 49) (2).

Les capitulations donc ne constituent aucun lien, ni politique, ni d'autre nature, entre la Bulgarie et la Turquie. Non seulement elles s'appliquent aux deux principautés précitées, déclarées expressément indépendantes, mais aussi leur fonctionnement n'a été conservé qu'uniquement en faveur des grandes puissances et nullement au profit de la Turquie. C'était simplement une précaution, prise par les Etats européens occidentaux, qui craignaient des désordres, de l'insécurité pour les biens et les personnes dans un nouvel Etat, livré après cinq siècles de domination turque à lui-même, sans expérience administrative ni policière, dans un Etat où il existait des éléments appartenant à une autre race et religion, au monde musulman qui, malgré son infime minorité, pouvait être tenté, pour soulever des troubles, de profi-

(1) L'art 37, al. 3 du traité de Berlin se rapportant à la Serbie déclare : « Les immunités et privilèges des sujets étrangers, ainsi que les droits de juridiction et de protection consulaires, tels qu'ils existent aujourd'hui resteront en pleine vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés d'un commun accord entre la principauté et les puissances intéressées ».

(2) Art. 49, *id.* : « Des conventions pourront être conclues par la Roumanie pour régler les privilèges et les attributions des consuls en matière de protection dans la principauté. Les droits acquis resteront en vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés d'un commun accord entre la principauté et les parties intéressées ». (V. le texte complet du traité de Berlin dans *Livre jaune*, Berlin, p. 273 et s.).

ter de la politique forcément de tâtonnement du nouvel Etat. De plus, on ne connaissait pas l'esprit dans lequel s'organiseraient les nouvelles principautés, le degré de garantie, d'impartialité et de promptitude que présenterait leur justice. Il était donc naturel que, dans l'incertain de l'avenir, on se réservât des armes certaines.

Cependant, ces droits réservés — les capitulations — ont perdu leur raison d'être primitive et ne constituent plus que des sources d'injustice et de conflits internationaux.

La Bulgarie, à peine renée à la nouvelle vie, fut dotée d'une constitution libérale à l'égal de celles des puissances occidentales, présentant toutes les garanties désirables de sécurité pour les biens et les personnes de tous les habitants de la principauté ; sous l'égide de la Russie elle organisa son administration, sa police, ses tribunaux d'après le modèle de ceux des grands Etats européens ; de pays de troubles perpétuels qu'elle était sous le joug ottoman, elle devint, une fois indépendante, pays de travail et de paix.

Il y a une injustice profonde, dit Drandar (1), à laisser dans une situation d'infériorité un Etat jeune, il est vrai, mais méritant toutefois d'être libre. Le régime des capitulations rend tout gouvernement sérieux et soucieux de sa dignité impossible en Bulgarie, toute réforme stérile, tout progrès inutile. Il est révoltant

(1) Drandar, *La question des capitulations et de leur suppression dans la principauté bulgare*, Paris, 1883, p. 28 et 32.

qu'un peuple chrétien, slave, civilisé, plein de foi dans l'avenir, soit mis en tutelle et traité avec la sévérité en usage vis-à-vis du Turc ou des peuples à demi-barbares d'Extrême-Orient. « L'étranger, continue ce même auteur, ne peut être arrêté que par ordre de son consul, même en flagrant délit. » Et plus loin : « La crainte perpétuelle de voir les consuls se lever et protester empêche le budget de l'Etat et celui des communes de se balancer convenablement au moyen de taxes nouvelles. Sous le régime des capitulations on vit en Roumanie un consul renverser un ministère en frappant du pied. Une demande hautaine d'un consul a déjà eu un résultat semblable à Sofia. De même que la Porte, le gouvernement bulgare est exposé à recevoir des représentations, des remontrances et même des sommations. » Et M. Drandar conclut ainsi (p. 32) : « Tant que la Bulgarie ne sera pas complètement indépendante, tant que ses mouvements seront paralysés par les mailles multiples des capitulations, un malaise infini se perpétuera dans le Balkan » (1).

Mais ce ne sont pas les seuls dangers que présentent les capitulations. Ayant été consenties par la Turquie bout par bout, dans des époques différentes, ou résultant d'immixtions fréquentes dans la justice ottomane (immixtions qui par leur répétition sont devenues des « usages » ayant la même valeur que les capitulations écrites),

(1) V. à ce sujet R. Calary de Lamazière, *Les capitulations en Bulgarie*, thèse, Paris, 1905, p. 145 et s.

elles sont imprécises et incomplètes et par là donnent lieu à des interprétations abusives, permettant toutes sortes d'ingérences dans les affaires intérieures du pays. L'incident Chadourne (1), de 1892, engendré par les capitulations et présent encore dans tous les esprits, ne fut-il pas la cause de rupture même, heureusement momentanée, des relations diplomatiques entre la Bulgarie et la France ? N'est-il pas profondément regrettable qu'on laisse fonctionner des organes judiciaires presque sans appel (car, l'appel de leurs jugements se faisant dans le pays du ressortissant étranger, qui s'aventurerait dans les dépenses toujours trop grosses que nécessite ce second degré de juridiction ?) et capables de donner lieu d'un jour à l'autre à des conflits sérieux pouvant compromettre la paix en Orient ?

Aussi les diplomates du Congrès de Berlin, prévoyant de pareilles complications et ayant de l'espoir dans le rapide développement des nouvelles principautés, ont-ils laissé aux Etats balkaniques libérés toute facilité de se défaire des capitulations. Au moment des discussions du Congrès à ce sujet, le comte Schouvalov demanda la suppression du mot « usages » dans la rédaction de l'alinéa 4 de l'article 8, « comme trop vague et pouvant donner lieu à des abus » (2). Lord Beaconsfield se leva et déclara que son impression était que ces « usages »

(1) Voir l'historique de cet incident dans R. Calary de Lamazière, *loc. cit.*, p. 149 à 169.

(2) *Livre jaune*, Berlin (séance du 25 juin), p. 146, prot. n° 6.

sont « destinés à disparaître » et déclara « préférable de supprimer tout le dernier alinéa (al. 4) de l'art. 8 ». « Le Congrès ne conserva le dernier alinéa, dit le protocole de la séance, qu'en y ajoutant « *tant qu'ils* (les droits de juridiction et de protection consulaires et les usages) *n'auront pas été modifiés du consentement des parties intéressées* » (1). Donc les capitulations et les usages ne devraient rester en vigueur en Bulgarie que *temporairement*, jusqu'à ce que le gouvernement princier s'avise d'entrer en pourparlers avec les puissances pour les modifier ou pour s'en libérer complètement. Des délais pareils, non fixés dans leur durée, furent également octroyés à la Serbie et la Roumanie (*in fine* des articles 37, al. 3, et 49, cités ci-dessus, page 89, en note). Ces deux dernières principautés en profitèrent et se libérèrent vite de tout organe judiciaire étranger. La Bulgarie aurait dû les suivre sans hésitation. Cependant, le gouvernement de Sofia ne comprend pas l'urgence qu'il y a à posséder toute sa liberté en matière judiciaire. Les quelques petites tentatives, pleinement réussies, de se libérer de certains côtés trop onéreux des capitulations prouvent qu'avec de l'effort on peut tout atteindre. Voici ces quelques points rejetés des capitulations : a) Depuis 1882, les puissances, sauf l'Autriche-Hongrie, ont renoncé à la garantie de la présence de

(1) *Livre jaune*, Berlin (séance du 26 juin), prof. 6, p. 116. — Cette opinion de lord Beaconsfield est conforme au traité de Paris de 1856, qui promettait l'abolition des capitulations en Turquie dans le cas où la Porte introduirait des réformes dans son administration.

juges ou d'assesseurs étrangers dans les tribunaux locaux jugeant un procès où un de leurs ressortissants est engagé (1) ; — *b*) Le 31 janvier 1892, à la suite de l'affaire Chadourne, le gouvernement bulgare a fait savoir aux agents diplomatiques étrangers qu'en matière d'expulsion il notifiera à la puissance intéressée l'arrêté pris à cette fin, mais, passé le délai fixé, l'expulsion aura lieu de plein droit, si l'étranger n'a pas encore quitté le territoire de la principauté (2) ; — *c*) La loi d'impôt bulgare de janvier 1895 portait que les étrangers domiciliés dans la principauté et exerçant le commerce, l'industrie ou un métier et jusqu'alors affranchis de certains impôts en vertu des capitulations, seraient soumis à la nouvelle loi, et qu'en outre, le commerce des produits étrangers serait frappé de droits plus élevés. La surtaxe sur le commerce des articles étrangers ne fut pas maintenue, grâce à l'intervention du gouvernement austro-hongrois, qui se fondait, à tort, sur l'alinéa 3 de l'article 8 du traité de Berlin, qui établissait l'égalité sur le terrain commercial des ressortissants des grandes puissances entre eux (3). Mais contre l'impôt qui atteignait ceux-ci, aucun Etat occidental ne protesta (4) :

(1) Serkis, *loc. cit.*, p. 220.

(2) Serkis, *loc. cit.*, p. 219.

(3) Cette prétention était mal fondée ; l'al. 3 de l'art. 8 n'établissait l'égalité qu'entre les commerçants étrangers de différentes nationalités et aucunement entre le commerce des produits bulgares et celui des articles provenant de l'étranger.

(4) *Archives diplomatiques*, dirigées par M. L. Renault, année 1896, fascicule n° 4, p. 297 et s.

— enfin d) Dans son récent traité de commerce, la République française a renoncé définitivement aux capitulations en matière civile et commerciale (traité de commerce et de navigation entre la France et la Bulgarie du 13 janvier 1906) (1). La Grande-Bretagne s'était également engagée à ne plus se prévaloir des capitulations en ce qui concerne les procès civils ou commerciaux de ses ressortissants domiciliés dans la principauté, mais seulement dans le cas où les autres grandes puissances adopteraient la même règle, afin que ses nationaux ne se trouvassent pas dans un état d'infériorité (traité portant le même nom entre la Grande-Bretagne et la principauté bulgare, du 9 décembre 1905) (2).

(1) Voici les points du traité franco-bulgare qui nous intéressent :
Art. 21. — Les tribunaux de la Principauté connaîtront à l'avenir des contestations civiles et commerciales entre les ressortissants français et les sujets bulgares, sans que l'autorité consulaire ait à intervenir. — Art. 22. — Les ressortissants français, commerçants et résidant en Bulgarie, pourront être déclarés en faillite par les tribunaux bulgares qui procéderont aux opérations et à la liquidation de la faillite, sans que l'autorité consulaire ait à intervenir.

(2) V. la déclaration annexée à ce traité, d'après laquelle, dans le cas où l'Allemagne, la France, l'Autriche-Hongrie et la Russie adopteraient des accords analogues, la Grande-Bretagne s'obligerait à donner son adhésion aux stipulations suivantes :

1^o — En cas de procès civils ou commerciaux entre les Sujets Britanniques résidant en Bulgarie et les Sujets Bulgares, les citations à comparaître et en général tous les documents et pièces judiciaires seront expédiés et notifiés aux Sujets Britanniques d'après l'ordre établi par les lois bulgares sans que l'Autorité Consulaire Britannique ait à intervenir.

2^o — En matière de faillite commerciale concernant les Sujets Britanniques résidant en Bulgarie les lois bulgares seront applicables et les tribunaux bulgares compétents.

Ainsi, la voie vers la libération des capitulations est clairement indiquée par le traité de Berlin et largement ouverte par les traités commerciaux de ces deux dernières années. C'est au gouvernement bulgare à montrer de la persévérance pour obtenir leur abandon complet (1).

(1) A ce sujet, le gouvernement bulgare doit imiter la Grande-Bretagne, qui se libéra des capitulations dans l'île de Chypre en déclarant que l'administration établie dans cette île était désormais suffisante pour garantir les étrangers. En agissant ainsi, ses décisions seront conformes également au traité de Paris de 1856 qui a ouvert la voie du rejet de ces immunités au cas où les réformes promises dans les Balkans seraient mises en exécution.

CHAPITRE II

LA RESTRICTION EN MATIÈRE MILITAIRE ET LES PRINCIPES DE DROIT PUBLIC ET D'ORDRE ÉCONOMIQUE

§ 1. — Forteresses à raser.

En matière militaire, le traité de Berlin, par son article 11, oblige la principauté bulgare à raser, dans un délai d'un an ou plus tôt si faire se peut, les forteresses existant après la guerre russo-turque et la prive du droit d'en élever de nouvelles (1). En outre, l'article 2 (*in fine*, § 2) défend spécialement qu'on élève des fortifications dans un rayon de 10 kilomètres autour de Samokov, expressément désigné à cause de ce qu'il se trouve près de la frontière turque et constitue de lui-même un fort naturel. — La même restriction a été imposée au Monténégro (art. 29, al. 7).

Par ces dispositions, les représentants des puissances

(1) Les forteresses de Varna et de Chounla n'existent plus. Celle de Vidin a été conservée à cause de sa valeur historique. Cependant, malgré le traité de Berlin, les frontières bulgares du côté de la Serbie, depuis la guerre de 1885, et du côté de la Roumanie ont été fortifiées, par suite des nécessités de la défense.

ont tout simplement voulu proclamer leur désir d'établir dans la péninsule Balkanique une paix durable autant qu'il se peut, en ôtant aux populations, et surtout à la Russie dans le cas où elle recommencerait son offensive contre l'empire ottoman, des moyens puissants de guerre. Dans le même ordre d'idée ils ont doté la Bulgarie d'une « milice » nationale (art. 1^{er}) : le mot d'armée aurait mal sonné dans les décisions d'un Congrès s'occupant de paix.

L'histoire nous montre des exemples nombreux de ce genre, frappant des Etats sans aucunement les priver d'un droit essentiel de leur souveraineté. Les traités d'Utrecht de 1713, d'Aix-la-Chapelle de 1748 et de Paris de 1763 défendaient à la France de fortifier Dunkerque. Par le traité de Paris de 1875, les puissances alliées imposèrent au même Etat l'obligation de ne pas fortifier Huningue, comme située trop près de Bâle. D'après le traité de Paris de 1856, la Russie devait raser toutes ses fortifications sur la mer Noire sans en pouvoir construire de nouvelles à leur place.

**§ 2. — Traités ottomans antérieurs à 1878,
applicables à la Bulgarie.**

Afin que la principauté bulgare ne se trouvât pas, au lendemain de sa libération, manquer de base pour ses relations avec les autres Etats et afin que les ressortissants des puissances résidant en Bulgarie ne fussent pas, même temporairement, privés de règles établissant leur

condition sur le territoire bulgare, le traité de Berlin a maintenu, provisoirement, en Bulgarie les accords intervenus antérieurement entre la Turquie et les grands Etats européens. En effet, d'après l'article 8 : « Les traités de commerce et de navigation, ainsi que toutes les conventions et arrangements conclus entre les puissances étrangères et la Porte, et aujourd'hui (on était le 13 juillet 1878) en vigueur, sont maintenus dans la principauté de Bulgarie et aucun changement n'y sera apporté à l'égard d'aucune puissance avant qu'elle y ait donné son consentement ». Le gouvernement bulgare pouvait modifier ces conventions, ou en conclure de nouvelles, mais, en attendant qu'il agît, on laissait à ses relations internationales une base provisoire. Ceci est clairement établi par le fait qu'aucun article du traité de paix ne prive la Bulgarie du droit d'entretenir des relations directes avec les puissances et de conclure des traités avec elles sans aucun intermédiaire, et par la remarque que l'article 8 ne se rapporte qu'aux conventions turques conclues *dans le passé*. D'ailleurs, les mêmes stipulations que celles de l'article 8 ont été élaborées aussi pour la Serbie (art. 37) déclarée expressément indépendante.

§ 3. — Egalité en matière civile, civique et religieuse.

Le traité de Berlin s'était occupé de la base également que devait avoir le droit public des nouvelles principautés. Dans ces pays neufs, sans tradition stable, les puis-

sances avaient craint la création d'un droit primitif, dans le genre de celui de la Turquie, basé sur la distinction et la persécution des religions, et par suite n'offrant pas assez de garantie pour la sécurité des correligionnaires des Etats occidentaux, protestants ou catholiques, pouvant même perpétuer les luttes séculaires religieuses et ainsi favoriser le désordre dans la péninsule Balkanique. Pour éviter un pareil état de chose, le Congrès déclara l'égalité de tous les habitants dans la principauté bulgare, égalité en matière électorale, religieuse et commerciale. Ainsi, l'article 4, alinéa 2, stipule que « dans les localités où les Bulgares sont mêlés à des populations turques, roumaines, grecques et autres, il sera tenu compte des droits et des intérêts de ces populations en ce qui concerne les élections et l'élaboration du règlement organique ». L'article 5, lui, écarte toute idée religieuse des principes du droit public bulgare : « La distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries, dans quelque localité que ce soit. »

« La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous les ressortissants de la Bulgarie, aussi bien qu'aux étrangers, et aucune entrave ne pourra être apportée, soit à l'organisation hiérarchique des dif-

férentes communions, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels. »

Ces mêmes stipulations ont été reproduites presque mot à mot en ce qui concerne la Serbie (art. 37), la Roumanie (art. 44) et le Monténégro (art. 27).

**§ 4. — Clause de la nation la plus favorisée.
Absence de droits de transit.**

En matière commerciale, question des plus importantes pour les Etats occidentaux, le traité de paix a expressément prévu l'égalité entre les ressortissants des puissances (ce qui équivaut à la clause de la nation la plus favorisée): « Les nationaux et le commerce de toutes les puissances y (en Bulgarie) seront traités sur le pied d'une parfaite égalité » (art. 8, al. 3). Cette égalité commerciale entre les étrangers a été imposée aussi à la Serbie (art. 37, al. 1^{er}).

Pour conserver, enfin, la même situation qu'auparavant à leurs ressortissants exerçant le commerce dans la péninsule Balkanique, les puissances ont défendu aux trois principautés danubiennes de prélever aucun droit de *transit* sur les marchandises traversant leurs territoires (art. 8, al. 2 pour la Bulgarie ; art. 37, al. 2 pour la Serbie, et art. 48 pour la Roumanie).

§ 5. — Administration provisoire russe.

La direction provisoire de l'administration de la principauté a été confiée, jusqu'à l'achèvement du règle-

ment organique et pour un délai de neuf mois au maximum (art. 7), à un commissaire impérial russe. Un commissaire ottoman et des consuls délégués *ad hoc* par les puissances signataires du traité de Berlin devaient assister le commissaire russe, afin de contrôler le fonctionnement du régime provisoire. En cas de dissentiment entre les consuls délégués, leur majorité devait décider, et, en cas de divergence entre cette majorité et le commissaire russe ou le commissaire turc, c'était aux représentants des puissances à Constantinople, réunis en Conférence, à prononcer (art. 6).

Ainsi la Russie recevait en quelque sorte le mandat d'administrer la Bulgarie pendant neuf mois, sous le contrôle des puissances. Cependant, la souveraineté de la principauté ne souffrait nullement de l'obligation de supporter l'administration russe : celle-ci, essentiellement provisoire et strictement limitée dans sa durée, avait pour unique raison, c'est évident, d'initier le nouveau pays dans l'art très compliqué et difficile dont on administre un Etat moderne et de faciliter ainsi ses premiers pas dans la nouvelle vie.

§ 6. — Occupation temporaire russe.

Pour la même raison et pour le même délai la Russie recevait le droit d'occuper la Bulgarie avec un effectif de troupes limité (art. 22). Cette occupation a produit d'excellents résultats, qui se montrèrent brillamment à Slivnitsa, dans la guerre serbo-bulgare de 1885. Elle non

plus ne privait la jeune principauté d'aucun droit, conformément d'ailleurs aux règles unanimement admises en droit international. La France avait-elle perdu la moindre parcelle de sa souveraineté au moment de son occupation par les alliés après 1814 et par les Allemands après la malheureuse guerre de 1871 ? Et alors l'ennemi y était vainqueur et se comportait en maître. Tandis qu'en Bulgarie le Russe était le libérateur, agissait en initiateur et semblait être presque un ami.

SECTION SIXIÈME

Comment le gouvernement bulgare a interprété la situation créée par le traité de Berlin.

Le but de cette section n'est nullement d'exposer les faits qui se sont déroulés en Bulgarie après le Congrès de Berlin, à savoir : l'élaboration de la constitution à Tirnovo; l'élection du prince dans la personne d'Alexandre de Battemberg ; les luttes des partis politiques ; les tentatives de la Russie de s'installer définitivement en Bulgarie et ses démêlés avec le gouvernement de la principauté qui ont eu pour résultat la rupture assez prolongée des relations entre les deux pays ; la révolution de Philippopoli de 1885 et la guerre serbo-bulgare ; la chute d'Alexandre, enfin l'avènement au trône de Ferdinand et les difficultés diplomatiques parmi lesquelles il a dû se débattre pendant les premières années de son règne (1).

(1) Consulter à ce sujet : Serkis, *loc. cit.*, p. 190 et s. ; Rolin Jacquemyns, article dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, années 1886, p. 378, 506 et s. ; 1887, p. 202 et s. ; 1889, p. 88 et s. ; Drandar, *Cinq ans de règne en Bulgarie, le prince Alexandre de Battemberg* ; Golowine, *Fürst Alexander I von Bulgarien*, Vienne, 1896 ; Sobolew, *Der erste Fürst von Bulgarien*, Leipzig, 1886 ; Koch, *Prince Alexander of Battemberg, reminiscences*, etc., Londres, 1887 ; Huhn, *Der Kampf der Bulgaren um ihre Nationalenheit*, Leipzig, 1886 ; Leger, *La Bulgarie*, Paris, 1885 ; Lavelaye,

Notre intention est strictement limitée : montrer l'attitude que les gouvernants bulgares ont prise, au lendemain de la conclusion du traité de Berlin, relativement à la condition internationale de la principauté ; les principales fautes lourdes commises par eux à la suite de l'interprétation erronée qu'ils ont donnée au traité de paix ; les conséquences qui en sont résultées et, enfin, les prétextes d'agir ainsi qu'ils ont fournis.

Nous avons vu dans les sections précédentes que la Bulgarie, faute d'avoir reçu des restrictions essentielles à son indépendance tant intérieure qu'extérieure, constituait un Etat pleinement souverain. En conséquence, elle pouvait — en dehors des limitations strictement prévues par le traité de paix, lesquelles, d'ailleurs, excepté les capitulations, ne la privaient nullement, comme nous l'avons vu, ni de l'exercice, ni de la jouissance d'aucun droit — agir par elle-même et sans consulter personne, ni rendre aucun compte à qui que ce soit, dans toutes les branches où se manifeste l'activité d'un Etat souverain, et cela à l'égal des autres puissances ayant cette qualité. Ainsi elle pouvait envoyer librement des représentants auprès des puissances, recevoir elle-même ceux des autres Etats et leur donner l'exequatur. Elle pouvait faire

La Péninsule des Balkans, Bruxelles, 1888 ; Bekmann, *Die Wahrheit über Bulgarien*, Leipzig, 1898 ; Castonnet des Fosses, *La Bulgarie*, Nantes, 1887 ; Samuelson, *Bulgaria post and present*, Londres, 1888 ; Minchin, *The growth of freedom in the Balkan paninsula*, Londres, 1886 ; Falkewegg, *Bulgarien : aus Bulgariens Vergangenheit und gegenwart*, Berlin, 1900. — V. aussi p. 121, note.

dé sa propre initiative la guerre (1), quand sa dignité nationale était attaquée ou ses intérêts matériels menacés (ne lui avait-on pas expressément prévu dans ce but l'organisation d'une milice ?). Elle possédait aussi, en sa qualité de souverain, le droit de conclure des traités de paix, des conventions politiques, des alliances défensives et offensives et des accords de toute nature.

Mais le gouvernement bulgare n'a pas compris tout cela. Confiant dans les seuls termes du traité, sans en pénétrer le sens véritable, il a cru que la souveraineté bulgare était seulement à faire. De là ces hésitations, ces faiblesses dans ses relations avec les autres Etats, faiblesses qui ont été tant exploitées par ceux-ci, surtout en ce qui concerne la reconnaissance à la Bulgarie du droit d'avoir des représentants diplomatiques à l'étranger et encore à l'occasion de l'élection du successeur d'Alexandre, par la création de la question de la légitimité du prince Ferdinand (ces deux points ont été enfin, après beaucoup de difficultés, résolus conformément au traité de Berlin, c'est-à-dire en faveur de la principauté) (2) De là aussi ces fautes graves du gouvernement

(1) Au Congrès même de Berlin on avait prévu la possibilité d'une guerre entre la Bulgarie et la Turquie. A ce propos, le projet primitif du traité établissait (art 2, § 3, al. 1^{er}) dans l'intérêt de la principauté une ligne d'étapes pour les troupes et convois bulgares de Vidin à Sofia par le col de Saint-Nicolas et par Pirot (cette dernière ville était restée en territoire serbe). Si on n'a pas conservé cette disposition, c'est uniquement pour éviter de prévoir expressément une guerre dans un traité s'occupant de paix. *Livre jaune*, Berlin, p. 264, prot. n° 19 (séance du 12 juillet).

(2) V. sur ce sujet Serkis, *loc. cit.*, p. 140 et s.

bulgare, invoquées trop souvent, à tort, par ceux qui s'obstinent, malgré le traité de Berlin, à ne pas reconnaître la souveraineté de la nouvelle principauté.

Au commencement de la guerre serbo-bulgare de 1885, la Serbie ayant inopinément déclaré la guerre à la Bulgarie, sans que celle-ci s'y fût attendue le moins du monde, le gouvernement bulgare, non préparé, trouva bon, pour retarder les hostilités et gagner ainsi du temps, de soutenir que la Serbie devait s'adresser à la Turquie avant de déclarer la guerre à la Bulgarie, celle-ci étant « vassale » de l'empire ottoman et par suite ne pouvant entrer seule en guerre. En effet, le 16 novembre 1885, M. Tsanov, ministre des affaires étrangères de la principauté, envoie à la Sublime Porte le télégramme suivant : « L'envahisseur, profitant de ce que la Bulgarie, en son état de *vassal*, n'avait pas le droit de déclarer la guerre à ses voisins et se trouvant par conséquent dépourvue de tous moyens effectifs, est arrivé jusqu'aux portes de Sofia... Je prie Votre Excellence de daigner m'honorer d'une réponse, attendu que d'après l'article 1^{er} du traité de Berlin le gouvernement princier ne se trouve pas en possibilité de traiter avec l'ennemi » (1). N'était-ce pas interpréter aveuglément le traité de Berlin que de déclarer la Bulgarie vassale, dépourvue du droit de faire la guerre et de traiter avec l'ennemi, alors que ledit traité n'avait jamais entendu poser de pareilles atteintes

(1) *Livre jaune*, Roumélie (Documents diplomatiques relatifs aux affaires de Roumélie et de Grèce de 1885-1886, édités par les soins du ministère des Affaires étrangères de France, 1886), p. 192.

à la souveraineté bulgare ? Le ministre princier, pour atteindre un but d'ordre militaire — gagner du temps afin de se préparer — avait-il besoin d'humilier son pays et implorer le secours de l'étranger ?

N'était-il pas également absurde et compromettant pour la dignité de la Bulgarie de tolérer, dans la Conférence réunie à Bucharest le 4 février 1886 pour conclure la paix entre les deux pays belligérants, l'intervention du sultan, d'autant plus que celui-ci, dans un moment critique de la Bulgarie lui avait refusé secours ? De quel droit venait-il se mêler à la fin du conflit, quand pendant la lutte il s'était constamment tenu à l'écart ? Le gouvernement bulgare ne devait-il pas soutenir plus énergiquement la juste réponse du prince Alexandre à la Porte, réponse par laquelle celui-ci déclarait que, les conditions qu'il avait l'intention de proposer à la Serbie n'étant pas de nature à porter atteinte aux articles 2 et 36 (1) du traité de Berlin, la nomination d'un délégué spécial ottoman à la Conférence de la paix était inutile, d'autant plus que la Serbie lui avait déclaré directement la guerre, et que la Turquie n'avait cru devoir y prendre aucune part ; et ainsi, en refusant catégoriquement la tolérance à des exigences abusives dont l'agrément pourrait sembler aux yeux des autres puissances signifier l'abdication en fait de la souveraineté même, se prévaloir du droit d'indépendance dans la conclusion des conventions, droit que lui donne le traité de Berlin ?

(1) Les articles en question se rapportent à la délimitation des frontières de la Bulgarie (art. 2) et de la Serbie (art. 36).

Dans un tout autre ordre d'idées, nous avons vu que le prince, élu de la nation bulgare et n'appartenant à aucune grande dynastie régnante, n'avait besoin pour sa légitimité ni de la confirmation par le sultan, ni de l'assentiment des puissances, et que l'article 3 du traité de Berlin n'avait prévu qu'une infirmation éventuelle pour le cas où le chef de la principauté serait imposé ou serait affilié à une des familles régnantes des grands Etats. Ce point n'avait pas soulevé de difficulté en ce qui concernait la première élection, le prince Alexandre de Battemberg ayant été conseillé par la cour même de Saint-Pétersbourg, qui tout d'abord le protégeait. Il n'en a pas été cependant ainsi à l'occasion de la seconde élection, intervenue pour remplacer le prince Alexandre qui avait perdu la confiance de la Russie. Le peuple bulgare, voyant le danger que présentait l'ingérence russe pour l'existence même de la principauté, élut, le 7 juillet 1887, Ferdinand de Saxe-Cobourg-Gotha, sans vouloir entendre les préférences moscovites. De là résulta un refroidissement dans les relations bulgares avec la Russie, et, par suite, avec les autres puissances. De telle sorte que, pour rentrer en grâce auprès des gouvernements étrangers, le gouvernement bulgare a cru nécessaire de subir, en 1896, la confirmation solennelle de son prince à Constantinople même (1). Ceci lui a reconcilié les diplomates des puissances, mais, par contre, ceux-ci n'ont pas manqué, au détriment de la Bulgarie, d'inter-

(1) Firman de confirmation du 24 mars 1896 (voir son texte dans Serkis, *loc. cit.*, p. 242 et s.

préter cet acte comme un résultat du traité de Berlin, une preuve de la condition « vassale » de la principauté.

Ces deux abandons partiels, en fait, du droit de la Bulgarie à la souveraineté, pour graves qu'ils soient, ne sont pas susceptibles de se répéter souvent, espérons-le, car le cas d'une guerre est relativement rare et celui de nouvelles élections fort improbable, à raison même de la stabilité de la dynastie actuelle.

Mais ce qu'il faut éviter le plus soigneusement, et le cas s'en présente journellement, ce sont ces appellations, ces termes, employés dans les relations quotidiennes avec les autres Etats et insérés même dans les traités que la principauté conclut avec eux, et qui sont susceptibles de compromettre la dignité et la souveraineté bulgares.

La Bulgarie avait formellement (1) reçu le droit d'avoir des représentants diplomatiques auprès des puissances. Dès 1882 la Turquie avait reconnu le droit à l'envoyé bulgare de traiter directement avec le ministre des affaires étrangères ottoman et non pas avec le « Bureau pour les provinces privilégiées ». Dès la reconciliation avec la Russie, la principauté commença à envoyer auprès des gouvernements étrangers importants (2) des

(1) Art. 17 de la constitution (règlement organique) du 16 avril 1879, qui fut expressément sanctionnée par les puissances.

(2) La principauté bulgare possède actuellement des agences diplomatiques à Paris, Londres, Berlin, Saint-Petersbourg, Vienne, Rome, Constantinople, Bucharest, Athènes, Belgrade et Cettigne. Les Etats (sauf le Monténégro) dont ces villes sont les capitales, et la Belgique, ont, de leur côté, des agences de même nature à Sofia. Les représentants bulgares en Serbie et en Roumanie étaient en-

agents diplomatiques ayant tous les caractères et tous les privilèges des ambassadeurs des puissances (1) et à donner l'exequatur à ceux qui étaient accrédités auprès d'elle. Aux Congrès de la Haye de 1899 et de 1907 les délégués bulgares ont été admis à prendre part aux délibérations à l'égal de ceux des autres puissances. En matière de conventions internationales, le gouvernement usant de son droit — droit qui résulte non seulement directement du silence du traité de Berlin, mais aussi indirectement de son article 8 (al. 4, *in fine*) —, a conclu, depuis 1890, de nombreux traités de commerce et de navigation (2), par lesquels la faculté d'envoyer et de recevoir des consuls (3), aussi bien que celle de conclure des unions douanières (4) lui ont été formellement reconnues; il a conclu aussi des traités d'extradition (5) et des

voyés respectivement à Belgrade et à Bucharest dès la libération de la principauté bulgare.

(1) On a discuté pour savoir si les agents bulgares avaient le caractère diplomatique; cette question a été résolue affirmativement. (V. Despagnet, *Essai sur les Protectorats*, p. 318).

(2) Convention avec l'Autriche-Hongrie du 9/21 décembre 1896, avec la France du 23/4 juin 1897, avec la Grande-Bretagne et l'Irlande du 26/9 décembre 1905, avec l'Allemagne du 1^{er} août 1905 et dernièrement encore avec la France du 31 décembre 1905/13 janvier 1906.

(3) Art. 14 de la convention avec l'Autriche-Hongrie; art. 10 de la première convention avec la France et art. 19 de la seconde; art. 20 de la convention avec l'Allemagne (pour la date de ces conventions, voir la note précédente).

(4) Art. 15 de la convention avec l'Autriche-Hongrie; art. 11 de la première convention avec la France et art. 20 de la seconde; art. 21 de la convention avec l'Allemagne (pour la date de ces conventions voir la note 2 de cette page).

(5) Art. 19, al. 2 du traité avec la France du 31 décembre/13 janvier

traités purement politiques obligeant la Turquie à appliquer en Macédoine les réformes promises maintes fois par le sultan ; et en ceci il a agi de la même manière que les grandes puissances occidentales (1).

Pourquoi alors, après tous ces droits qu'il possède, le gouvernement bulgare emploie-t-il des termes ambigus dans ses dépêches (2) et dans ses traités ? Pourquoi, par exemple, appelle-t-il les consuls qu'il envoie « agents consulaires ou commerciaux » et ceux qu'il reçoit « fonctionnaires consulaires » (3) ? Pourquoi dans ses relations

1906 ; art. 5 de l'« arrangement turco-bulgare » du 26 mars/8 avril 1904.

(1) Art. 3 de l'arrangement turco-bulgare du 8 avril 1904.

(2) V. à ce sujet la circulaire de M. Tzanov du 16 novembre 1885 : « Après avoir prévenu toute effusion de sang et maintenu la paix et la sécurité au sein des populations de la principauté de Bulgarie et de la Roumélie orientale *qui font partie intégrante de l'Empire ottoman* ; après avoir tenu sa parole d'honneur donnée à la Cour suzeraine et aux grandes puissances d'éloigner tout danger dans ces circonstances difficiles, le gouvernement bulgare voit le danger surgir tout à coup du côté d'un Etat voisin indépendant qui envahit le territoire de la principauté sans lui notifier au préalable, *par la Sublime Porte*, le seul canal (*sic*) compétent dans une éventualité aussi grave, un ultimatum, conforme au droit des gens », etc. (*Livre jaune*, Roumélie, p. 192, annexe au document n° 205) ; et le télégramme du prince Alexandre au Grand Visir : « ... En conséquence, jè prie Votre Altesse de soumettre ce qui précède (la nouvelle de l'évacuation de la Roumélie Orientale par les troupes de la principauté bulgare) à Sa Majesté Impériale le Sultan et de vouloir bien me faire connaître les moyens que le gouvernement croit devoir prendre pour repousser l'agression de la Serbie et *pour respecter l'intégrité de l'Empire* » (*id.*, document n° 241, p. 196).

(3) Art. 14 du traité de commerce et de navigation avec l'Autriche-Hongrie : « La Bulgarie aura le droit de nommer des *agents commerciaux* dans toutes les places autrichiennes ou hongroises qui ont une importance pour son commerce. Le droit de nommer des *fonctionnaires consulaires* en Bulgarie, exercé jusqu'à présent par l'Autriche-Hongrie, reste maintenu ». — V. aussi l'art. 10 de la première

internationales n'affirme-t-il pas hautement, en se basant sur le traité de Berlin, sa souveraineté intacte ? Pourquoi même à l'occasion du vingtième anniversaire de l'élection du prince Ferdinand, en août 1907, n'a-t-il pas dignement proclamé qu'il comprend clairement le traité de Berlin et entend s'en prévaloir ? Pourquoi enfin, depuis bientôt trente ans, tolère-t-il les capitulations, quand le traité de Berlin, lui-même, lui avait montré la voie de leur rejet (1) ?

Il est vrai que le gouvernement s'est vu le plus souvent obligé de mener une telle politique par les difficultés de l'heure que lui faisaient les puissances, comme c'était le cas de la confirmation du prince en 1896. Ou bien il voulait, en agissant de cette manière, éviter les retards apportés par des discussions sur des mots, et conclure ainsi plus rapidement des traités utiles et devenus urgents pour son commerce ou son industrie, comme c'était le cas pour les termes ambigus des conventions commerciales ou de navigation ; ou, enfin, il devait gagner du temps pour se préparer aux événements imprévus et menaçants, comme à la veille de la guerre serbo-bulgare.

Cependant les fins que poursuivaient les autorités

convention avec la France et l'art. 19, al. 1^{er} de la seconde, et l'art. 20 de la convention avec l'Allemagne (pour la date de ces conventions, voir ci-dessus, p. 111, note 3).

(1) Si la Bulgarie supporte encore les charges des capitulations, dit le célèbre professeur M. L. Renault, dans son cours de Droit international professé à l'Ecole des sciences politiques de Paris, c'est la faute du gouvernement bulgare, qui n'a pas fait assez d'efforts pour s'en libérer.

princières auraient pu être atteintes par d'autres moyens n'engageant en rien la souveraineté du pays, par les moyens notamment d'une politique internationale stable et ferme, en même temps que prévoyante. Aussi les prétextes précités ne sont-ils plus invoqués. Le gouvernement bulgare a enfin compris toute la souveraineté que lui confère le traité de Berlin. Et s'il tolère encore qu'on l'appelle « vassal » ou « mi-souverain » sans protester, il allègue d'autres raisons, les seules inspiratrices et les seuls guides de sa politique : les intérêts vitaux que la principauté possède de l'autre côté des Rhodopes et du Rilo, notamment en Macédoine. Les habitants bulgares de cette belle et malheureuse contrée, qui y constituent l'immense majorité, n'ont à l'intérieur de l'empire ottoman qu'un seul défenseur de ce qu'ils ont de plus cher au cœur, leurs églises et leurs écoles. Ce défenseur, c'est l'exarque bulgare siégeant à Constantinople. Sans ce chef spirituel les Macédoniens resteraient privés de guide dans leur développement moral et intellectuel ; sans lui, leurs écoles et leurs églises se veraient abandonnées sans défense à la barbarie sans merci des musulmans (comme le sont actuellement leurs autres biens et leur vie) et aux attaques de l'obscurantisme d'une minorité infime de Grecs. Déjà une fois, à la suite de l'union de la Bulgarie avec sa sœur cadette la Roumélie Orientale, le sultan avait émis la prétention de pouvoir se passer de l'exarque et l'envoyer siéger à Sofia. Eh bien, les pouvoirs publics semblent craindre actuellement qu'une proclamation expresse de la sou-

veraineté de la Bulgarie, fondée sur le traité de Berlin, ne mécontente le sultan, qui pourrait, en guise de représailles, s'attaquer de nouveau à l'exarchat. Cependant cette crainte, si elle est réelle, n'est nullement fondée : l'exarchat de Constantinople repose sur des bases politiques et juridiques qu'il est très dangereux, pour la Turquie elle-même, de toucher, bases résultant de l'histoire même de la fondation de l'Eglise autocéphale bulgare.

En Orient, à la différence de ce qui se passe chez les puissances occidentales, la base du sentiment national se trouve dans la religion. C'est l'Eglise qui est la pierre fondamentale, le point d'attache de tous les membres d'une nation. Livrés à la domination absolue des Turcs mahométans, les peuples subjugués de la péninsule Balkanique concentrèrent le reste de leur ancienne liberté dans l'Eglise, réfugiée elle-même dans des monastères inaccessibles. Le sentiment d'appartenir à une autre religion sauva ces peuples de l'assimilation avec l'Ottoman et de la disparition.

La Bulgarie, conquise en 1398, conserva son Eglise nationale jusqu'en 1767, date à laquelle sa dernière métropole ecclésiastique fut supprimée, grâce aux menées panhellénistes des grecs. Alors commença pour le peuple bulgare le joug le plus odieux, joug double : politique sous les Turcs, et sous les Grecs moral, plus redoutable. La première étincelle de la renaissance partit de l'Eglise : ce fut un moine, Païssii, qui réveilla le sentiment national profondément assoupi. Dès lors il s'ensuivit une

lutte acharnée contre les Grecs pour la récupération de la liberté religieuse bulgare, pour l'obtention d'une Eglise autocéphale. Le mouvement séparatiste redoubla d'efforts, surtout à partir de 1856, lorsqu'il prit pour base le hatti-houmayoun, de la même année, relatif aux privilèges à accorder aux communautés non-musulmanes (1). La Porte s'en émut et fit convoquer par le patriarche grec une assemblée pour s'occuper de la question. L'assemblée s'étant prononcée contre la séparation, des manifestations eurent lieu à Constantinople et dans tout l'empire ottoman. Le patriarche dut donner sa démission. Son successeur ne se montra cependant pas moins intransigeant. Mais les Bulgares défendirent énergiquement leur droit, et le sultan, pour éviter des troubles insurrectionnels, dut enfin promulguer le firman du 10 mars 1870 qui établissait l'Eglise bulgare autocéphale.

ARTICLE 1^{er} du firman. — Il est formé sous le titre d'*Exarchat bulgare* une administration spirituelle séparée qui comprendra les sièges métropolitains et épiscopaux ci-dessous mentionnés (2) avec quelques autres

(1) Hatti-houmayoun du 18 février 1856, art. 3 : « Chaque communauté chrétienne ou de race non musulmane sera tenue, dans un délai fixé et avec le concours d'une commission formée *ad hoc* dans son sein, de procéder, avec une haute approbation et sous la surveillance de ma Sublime Porte, à l'examen de ses immunités et privilèges actuels, et d'y discuter et soumettre à ma Sublime Porte les réformes exigées par le progrès des lumières et du temps » (cité par George Young, *Corps de droit ottoman*, vol. II, p. 4, Oxford, 1905).

(2) Art. 10, al. 1^{er} du firman. — L'Exarchat comprendra les villes et districts de Roustchouk, Silistrie, Choumla, Tirnovo, Sofia, Vratsa,

lieux. La direction des affaires religieuses et spirituelles de cette administration est exclusivement réservée à l'Exarchat.

ART. 10, al. 2. — « Ailleurs que dans les endroits énumérés ci-dessus (1), si la totalité ou au moins deux tiers des habitants désirent l'autorité de l'Exarque, et si leurs demandes ont été légalement examinées et constatées, il leur sera permis de passer à l'Exarchat, moyennant toutefois le bon accord et le consentement de la totalité ou d'au moins les deux tiers de la population. Si l'on prend ce prétexte pour semer la discorde et le trouble parmi les habitants, les coupables de pareilles menées seront punis selon la loi » (2).

En vertu de cette charte, la communauté bulgare élu, au commencement de 1872, pour titulaire de l'Exarchat l'archevêque Antim, qui fut consacré à Constantinople, le 24 mai de la même année, par le synode bulgare, sans l'intervention du patriarche grec.

Profitant de la faculté donnée par l'article 10, al. 2, les

Lovtcha, Vidin, Nisch, Charkeuil, Kustendil, Samokov, le sandjac de Slivno (à l'exception de quelques villages sur le littoral), le district de Sosopol, la ville de Philippopoli, Stanimaka (moins les villages de Koklissé, Vodéna, Arnaoutkeni, Novo-Sélo, Lescovo, Ahlian, Batchkovo, Belachtitsa) et le diocèse métropolitain de Philippopoli (sauf les monastères de Batchkovo, Saint-Anorghir, Parascevi et St-Georges) Le quartier de la Panagia, dans Philippopoli, dépend de l'Exarchat, mais les habitants qui le voudront, pourront s'en détacher. Les détails seront réglés par accord entre le patriarche et l'exarque, suivant les lois de l'église (cité par George Young, *loc. cit.*, vol. II, p. 63).

(1) Voir la note 1 à la page précédente.

(2) Texte pris dans Georges Young, *loc. cit.*, vol. II, p. 62 et s.

diocèses d'Uskub, de Véless et d'Ochrida, à la suite d'un plébiscite, se déclarèrent, par une forte majorité, en faveur de l'Exarchat, qui obtint ainsi la juridiction spirituelle de la plus grande partie de la Macédoine. Le firman du sultan du 4 août 1890 permit l'occupation effective par l'Exarchat du diocèse d'Uskub et d'Ochrida, auxquels vinrent s'ajouter en 1894 les évêchés de Véless et de Névrokop et en 1896 ceux de Debra, Monastir, Melnik, Stroumnitza et Kokos. A la suite de la création de la Bulgarie en 1878, l'Exarchat engloba tous les territoires de la principauté. Enfin en 1885, il s'étendit sur toute la Roumélie Orientale, à la suite de l'union de celle-ci à la Bulgarie proprement dite (1).

Ainsi l'Exarchat, d'un côté, est le résultat de luttes acharnées de la population bulgare de l'empire ottoman : si le sultan a consenti à sa création, c'est qu'il n'a pu se tenir davantage sur sa politique de promesses et d'attermoiements et qu'il s'est persuadé que l'Eglise autocéphale bulgare était une condition indispensable pour la

(1) V. sur ce sujet Georges Young, *loc. cit.*, vol. II ; d'Avril, articles dans la *Revue de l'Orient Chrétien*, année 1897, p. 5 et s. ; Side-rons, *Les Patriarcats*, thèse, p. 184 et s., Paris, 1906. — D'après Georges Young, *loc. cit.*, p. 61, l'Exarchat comprend environ deux millions et demi de Bulgares dans la Bulgarie, et dans la Macédoine environ 1 million ; en 1902 plus d'un quart de million d'orthodoxes de race bulgare dépendaient encore du patriarcat œcuménique, mais le nombre de ces derniers s'est diminué. — L'Exarchat est divisé en 18 évêchés : dans la Bulgarie : Sofia, Lovtcha, Vratsa, Vidin, Roustchouk, Tirnovo, Choumla-Varna, Samokov, Philippopoli, Stara-Zagora, Slivno ; dans la Macédoine : Ustub, Véless, Monastir, Ochrida, Debra, Stroumnitza et Névrokop (Georges Young, *id.*, t. II, p. 63 en note).

conservation même de ses provinces macédoniennes. D'autre côté, cet Exarchat repose sur un firman formel, pris en exécution de réformes maintes fois promises aux puissances par des hatti-houmayouns solennels. Dans de semblables conditions, comment le sultan pourrait-il détruire, sans danger d'une insurrection générale, ce que l'immense majorité des habitants chrétiens de son empire d'Europe a si durement conquis ? Ne risquerait-il pas en agissant ainsi de s'attirer les protestations les plus énergiques de la part également des puissances, ce qui pourrait avoir des conséquences décisives pour son existence même en Europe ? Et, d'ailleurs, quelle raison trouverait-il dans l'affranchissement, fait par les puissances, d'une de ces provinces, pour priver de privilèges volontairement consentis des sujets sur lesquels il continue à exercer son pouvoir ? Le patriarche grec n'existe-t-il pas à Constantinople, malgré l'indépendance de la Grèce et même malgré la guerre que celle-ci a menée contre la Turquie ?

Reconnaissant lui-même franchement son droit à la souveraineté et le proclamant hautement, le gouvernement bulgare ne gagnerait-il pas plus d'influence auprès de la Porte et ne se ferait-il pas plus écouter par les puissances occidentales ? En diplomatie, le plus souvent la possession du droit ne suffit pas. Il faut que celui qui veut s'en prévaloir, non seulement le comprenne dans toutes ses conséquences, mais aussi le fasse accepter définitivement aux autres, et le soutienne d'une manière inva-

riable et énergique. A ce prix seulement la politique bulgare pourrait devenir plus favorable à la défense de ses intérêts en Macédoine, et plus digne d'un Etat destiné certainement à jouer le plus grand rôle dans la péninsule Balkanique.

SECTION ADDITIONNELLE

La Roumélie Orientale.

Le but que nous poursuivrons au cours de cette section n'est pas de retracer les détails de l'organisation que la Roumélie Orientale avait reçue au Congrès de Berlin, ni, surtout, d'exposer longuement l'histoire des événements qui s'y sont déroulés depuis 1878. Ces détails et ces événements sont bien connus (1). Nous ne rappellerons donc d'eux que ce qui est strictement nécessaire à notre but, qui est d'étudier, brièvement, la condition internationale que la Roumélie tenait du traité de Berlin, d'examiner ensuite, plus spécialement, au point de vue

(1) V. à ce sujet : Serkis, *loc. cit.*, p. 68 et s. ; Drandat, *Cinq ans de règne en Bulgarie, le prince Alexandre de Battemberg* ; Renouard, *Les deux Bulgaries*, Lille, 1886 ; Roy, *Souvenirs politiques et militaires de Bulgarie*, etc., Paris, 1887 ; *La question bulgare, la Révolution de Philippopoli* (anonyme), Paris, 1888 ; Coubault, *Une phase de la question bulgare*, etc., Paris, 1896 ; Gubernatis, *La Bulgarie et les Bulgares*, Florence, 1899 ; Huhn, *La Bulgaria dei Bulgari*, etc., Milan, 1896 ; Huhn, *Aus bulgarischer Sturmzeit*, Leipzig, 1886 ; Moller, *Der Serbisch-Bulgarische Krieg*, Hannovre, 1885 ; Wiesner, *Aus Serbien und Bulgarien*, Leipzig (s. d.) ; *Der Serbisch-Bulgarische Streit und seine Folgen* (anonyme), Vienne, 1886 ; *Der serbisch-bulgarische Krieg bis zum Waffenstillstand*, Minden, 1886 ; *Der Serbisch-Bulgarische Krieg von 1885*, Darmstadt, 1887 ; Montegazza, *Due masi in Bulgaria*, etc., Milan, 1887. — V. aussi ci-dessus, p. 104.

juridique du droit international, c'est-à-dire en nous basant sur le droit, comme il résulte des accords internationaux, et non sur les purs faits, si cette condition est restée la même, et, dans le cas où elle se trouverait modifiée, de préciser, en suivant les principes du droit des gens, la situation politique dans laquelle la Roumélie Orientale se trouve actuellement.

La Roumélie Orientale fut constituée, par le traité de Berlin, en province administrativement autonome, placée sous l'autorité politique et militaire directe du sultan (art. 13). Celui-ci avait le droit de nommer pour cinq ans, avec l'assentiment des puissances, son gouverneur général qui devait être chrétien (art. 13 et 17). L'armée ottomane ne devait pas séjourner dans la province, seulement le sultan pouvait élever des fortifications sur ses frontières de terre et de mer et y entretenir des troupes (art. 15). D'autre part, le gouverneur général pouvait appeler des régiments turcs dans le cas où la province se trouverait en danger, à condition que le sultan informât les représentants des puissances à Constantinople des nécessités qui auraient déterminé une pareille décision (art. 10). Au point de vue des relations à l'extérieur, la Roumélie était obligée de suivre la politique du gouvernement ottoman, les traités conclus ou à *conclure* entre celui-ci et les puissances devant y être applicables (art 20). Une commission européenne devait être constituée pour gérer provisoirement — jusqu'à l'organisation définitive des autorités publiques — les finances du pays et fixer, dans un délai de trois mois, les détails de cette organisa-

tion, plus spécialement en ce qui concernait les pouvoirs du gouverneur (art. 18 et 19). Enfin, la Russie recevait le droit d'occuper la province pendant neuf mois (art. 22).

En janvier 1879 la commission constitutive européenne se réunit et élaborà, après bien des difficultés, le statut organique de la Roumélie Orientale du 14/26 avril 1879. D'après ce statut le pays recevait une administration propre autonome et le droit à une assemblée législative (composée de 56 membres, dont 10 de droit, 10 désignés par le gouverneur général et les autres élus par le peuple) pouvant librement élaborer les lois, sauf leur sanctionnement et leur promulgation par le sultan. Au point de vue financier, ses revenus étaient affectés à ses propres besoins locaux, à l'exception des produits des postes et des douanes et des 3/10 des autres recettes, qui restaient affectés aux charges générales de l'Empire.

D'après ce même statut, le gouverneur recevait un secrétaire général, chrétien aussi, nommé également par le pouvoir central, et obtenait le droit de choisir les fonctionnaires du pays, sauf l'approbation par le sultan de ceux parmi eux qui étaient haut placés. Il avait aussi la faculté de disposer de la milice et de la gendarmerie locales, dont le chef était désigné directement de Constantinople.

Ainsi, la Roumélie Orientale, devant verser une partie de ses revenus dans les caisses ottomanes, restant perpétuellement menacée de l'appel éventuel de troupes turques, obligée d'attendre la sanction du sultan pour jouir de ses lois, et d'espérer uniquement en sa bonne

volonté pour ne pas voir ses hauts fonctionnaires désapprouvés, ne jouissait que d'une autonomie intérieure incomplète. A l'extérieur, elle n'était pas plus heureuse, étant privée de toute politique diplomatique propre et devant subir les volontés d'un gouverneur, qui, quoique chrétien, pouvait s'opposer à son progrès.

Cette situation de la Roumélie Orientale, *province privilégiée, continuant à faire partie intégrante de l'empire ottoman*, mécontenta profondément la population rouméliote, qui se révoltait à l'idée de conserver le moindre lien avec l'ennemi séculaire et voyait son cœur déchiré d'être séparée de ses frères de l'autre côté des Balkans. Les habitants de la province, enserrés dans les articles d'un statut, dont ils ne pouvaient modifier la moindre disposition sans le consentement des puissances, mis à la merci d'un gouverneur qu'ils ne pouvaient déposer (sauf le cas de haute trahison) sans l'assentiment des Etats occidentaux et de la Turquie, et ne pouvant élaborer des lois répondant à leurs intérêts sans être exposés au refus du sultan de les sanctionner, voyaient dans leur condition la continuation de l'oppression ottomane.

Dès lors, une seule pensée préoccupa leur esprit : préparer et exécuter la réunion avec leurs frères bulgares. Et ils y travaillèrent sans relâche durant six années.

Dès qu'ils connurent les intentions de la Porte d'occuper les forteresses de frontières après le départ des troupes russes, des manifestations s'organisèrent partout et la Turquie dut abandonner l'exécution de son plan. Ils

n'admirent non plus que le directeur des finances, délégué de la commission européenne, prît possession des caisses publiques ; celui-ci dut se retirer pour ne plus troubler la paix intérieure.

Dans la constitution de leurs autorités, les Rouméliotes montrèrent leur sentiment national et prouvèrent à l'Europe leur attachement à la Bulgarie libre. Tous les directeurs généraux, remplissant le rôle de ministres autour du gouverneur général de la province, étaient Bulgares. Les élections du mois d'octobre 1879 donnèrent 31 sièges aux Bulgares, 3 aux Turcs et 2 aux Grecs. Le comité permanent de l'Assemblée législative, constitué le 3 novembre 1879, fut exclusivement composé de Bulgares, malgré les dispositions du statut qui réservait quelques sièges aux Turcs et aux Grecs. L'organisation administrative de la Roumélie fut calquée sur le modèle de celle de Bulgarie : « Grâce à votre concours, disait le commissaire russe, Dondoukov, aux autorités et notables de Philippopoli, j'ai pu en peu de temps introduire dans toutes les branches de l'organisation de la Roumélie un ordre de chose identique à celui qui existe dans la Bulgarie du Nord ». L'armée recevait de même une organisation en tous points conforme à celle de la principauté : la même instruction était donnée et la même méthode enseignée aux soldats rouméliotes ; il n'existait qu'une seule série de régiments sur les deux versants du Balkan.

En même temps les Rouméliotes s'efforcèrent de gagner les sympathies des puissances. Ils rédigèrent un mémorandum de leurs revendications et le firent présenter

par trois délégués aux ambassadeurs des puissances signataires du traité de Berlin, à Constantinople. Plus tard ils adressèrent une pétition à la commission européenne où ils exprimaient leurs craintes de retomber sous l'oppression turque. Enfin, ils envoyèrent dans le même but une délégation spéciale auprès des cabinets de St-Petersbourg, Londres, Paris, Vienne et Berlin. Partout on les écouta et on les assura de sympathies, sans cependant rien leur promettre.

Pendant ce temps, la Bulgarie libre travaillait, elle aussi, d'accord avec la Russie, à l'union. M. Tsankov, homme d'Etat bulgare, disait à l'Assemblée législative : « Maudit soit celui qui accepterait la décision du Congrès de Berlin. C'est un devoir pour les Bulgares de renoncer à la principauté plutôt que de voir la Thrace et la Macédoine retourner sous la domination turque », tandis que Dondoukov, escomptant le protectorat russe sur la principauté agrandie, confondait déjà, dans son journal « Maritsa » la Bulgarie et la Roumélie.

Or, au mois de mai 1884 les fonctions du premier gouverneur général, Aléko-pacha, expiraient. Aux nouvelles élections que fit son successeur, Gavril-pacha, le parti des « unionistes » vint en immense majorité. Dans tout le pays se fondèrent des comités unionistes, où entraient un grand nombre d'officiers de la milice rouméliote. La surexcitation commença quand, le 30 juin 1885, le gouverneur défendit à Philoppopoli la fête du héros bulgare Boteff. Dans les trois mois successifs les derniers préparatifs furent achevés. Le 6 août le comité permanent de

l'Assemblée législative rouméliote vota à l'unanimité l'union à la Bulgarie. Dans la nuit même Gavril-pacha fut paisiblement éconduit de son palais, mené à la frontière et laissé là en liberté avec la promesse qu'il ne reviendrait plus troubler la Roumélie.

Le lendemain de la révolution qui n'avait rien de révolutionnaire, un gouvernement provisoire fut constitué, qui prit des mesures immédiates pour parer à l'éventualité d'une marche offensive des forces ottomanes, et invita Alexandre à venir prendre le gouvernement de la Roumélie Orientale. Le prince de Bulgarie répondit par une proclamation au peuple où il déclarait les deux Bulgaries à jamais unies et prenait le titre de Prince de Bulgarie du Nord et du Sud. Le 23 septembre 1885 la Chambre de Sofia se réunit spécialement, approuva les actes d'Alexandre et ratifia l'union.

Le mouvement semblait cependant devoir s'étendre à la troisième partie de la Patrie bulgare, la Macédoine. Les Etats limitrophes, la Serbie, la Roumanie et la Grèce, conçurent des appréhensions, pour leur avenir, de l'agrandissement de la Bulgarie et se montrèrent très sur-excités. Les représentants des puissances crurent la paix générale de la péninsule Balkanique menacée. Il fallait se hâter de donner une solution légale aux événements de fait.

Conformément à la proposition du gouvernement de Saint-Petersbourg du 26 septembre 1885, les représentants des puissances à Constantinople décidèrent, en réu-

nion, qu'il était nécessaire d'envoyer au prince Alexandre et à la population une *note* pour les exhorter à maintenir la paix. Cette note fut élaborée le 13 octobre et communiquée le 15 au ministre des affaires étrangères de Bulgarie. Mais on vit que le moyen mis en avant ne répondait plus à la situation. C'est alors, à la date du 21 octobre, que la Porte propose, sur les conseils de la Russie, la réunion à Constantinople d'une Conférence européenne pour s'occuper des mesures propres à maintenir la paix et à rétablir l'ordre légal en Roumélie. La Conférence, convoquée, en effet, se réunit le 5 novembre 1885. La Turquie, pressée d'exprimer ses propositions, demanda qu'on l'investît d'une sorte de mandat européen pour l'exercice des droits qu'elle tenait déjà du traité de Berlin. Tous acceptèrent, sauf le plénipotentiaire de la Grande-Bretagne, qui insistait sur la nécessité d'une enquête préalable permettant de satisfaire les griefs des Rouméliotes en modifiant la base de leur statut organique, sans qu'on fût tenu pour cela d'être enfermé dans les limites du traité de Berlin ; il prévoyait que l'union personnelle de la Bulgarie avec la Roumélie Orientale devait être la solution finale. Le représentant austro-hongrois se rapprocha de cette idée et déjà on sentait le revirement d'opinion du gouvernement russe, quand la guerre serbo-bulgare survint et empêcha les séances de la Conférence de se poursuivre, sans que celle-ci ait pu se prononcer sur toutes les questions for-

mant l'objet de sa convocation. Cependant on y était d'accord sur trois des quatre points formant l'objet des travaux de la Conférence (1):

1° Un commissaire extraordinaire possédant les attributions du gouverneur général et assisté de délégués ayant voix consultative et désignés par les puissances, devait être envoyé en Roumélie Orientale pour s'occuper *provisoirement* de l'administration du pays.

2° En même temps que le commissaire extraordinaire, une commission mixte, composée des délégués des puissances mentionnés dans l'article précédent et de délégués ottomans, devait être aussi envoyée dans la province pour s'enquérir des besoins de la population, en tenant compte de ses demandes légitimes, exprimées soit directement, soit par des mandataires (2). Les conclusions de l'enquête devaient servir de base à des améliorations destinées à assurer *la prospérité et le bien-être matériel* de la Roumélie Orientale ainsi que les conditions administratives (l'autonomie) de cette province. Ce travail une fois adopté en Conférence et sanctionné par le sultan, devenait exécutoire.

3° (*Non résolu* : il s'agissait de savoir s'il fallait nommer un gouverneur général de la province ou ratifier

(1) V. les protocoles des séances de la conférence dans *Livre jaune*, Roumélie, p. 227 et s. — Pour l'adoption de ces points, *id.* (séance du 25 novembre), prot. n° 7, p. 270 et s.

(2) On ne s'était pas encore prononcé sur la question, soulevée, de savoir si, oui ou non, cette commission serait obligée de se tenir « dans les limites du Traité de Berlin ».

l'union personnelle de fait de la Roumélie Orientale à la Bulgarie).

4° Les gouvernements des puissances devaient donner des instructions à leurs agents respectifs en Roumélie Orientale pour que ceux-ci fissent connaître au pays les décisions de la Conférence (1).

La Conférence ayant été ajournée, par suite de la guerre serbo-bulgare, à une époque indéterminée, le prince de Bulgarie et le sultan se virent obligés d'agir directement. Déjà les cabinets de Berlin et de Vienne entrevoyaient la solution dans un arrangement pacifique permettant à Alexandre de prendre le gouvernement général de la Roumélie, et réaliser ainsi l'union personnelle des deux Bulgaries. Dès le 31 janvier 1886, des négociations directes furent entamées. La Turquie consentait à nommer Alexandre gouverneur général de la province pour cinq ans, et à lui renouveler les pouvoirs à l'expiration de chaque délai, conformément à l'article 17 du traité de Berlin. Elle s'obligeait aussi à abandonner son droit d'occuper les forteresses des frontières de terre et de mer de la province, à condition que quelques villages musulmans retournassent sous sa domination directe. Enfin, une alliance défensive et offensive était projetée entre la Porte et la principauté agrandie (2).

(1) Ce paragraphe n'était adopté qu'en principe, les représentants se réservant le droit de modifier sa rédaction.

(2) V. les bases de ce projet primitif dans la note du Ministre des affaires étrangères de Turquie aux représentants de la Porte auprès

La clause de l'alliance de guerre fut l'objet des plus vives protestations de la part des puissances, de telle sorte qu'elle fut abandonnée bientôt par les deux pays contractants. Quant aux conditions de la première clause, qui confère le gouvernement rouméliote au prince de Bulgarie, la Russie s'opposa énergiquement à ce qu'on y citât le nom d'Alexandre, *le droit de gouverneur général devant appartenir au prince bulgare quel qu'il soit*. Le gouvernement de Saint-Pétersbourg protesta avec non moins d'insistance au sujet de la clause qui permettait au sultan de donner au prince de Bulgarie la qualité de gouverneur, sans consulter les autres puissances, comme le traité de Berlin l'exigeait. La Turquie répondit qu'elle demandait la convocation d'une conférence justement pour soumettre cette clause à leur approbation, et que, d'ailleurs, *le renouvellement des pouvoirs du gouverneur général par la suite ne serait qu'une simple formalité* (1).

A ces conditions seulement : 1° le prince de Bulgarie, *indifféremment de sa personne*, reçoit le gouvernement général de la Roumélie Orientale ; 2° avec le droit d'être toujours renommé par l'accomplissement d'une simple *formalité que le sultan ne pouvait jamais refuser*, la Russie consentit à signer l'arrangement

des grandes puissances (*Livre jaune*, Roumélie, p. 419, document n° 399).

(1) *Livre jaune*, Roumélie, doc. n° 430 (dépêche du chargé d'affaires de France à Constantinople au Ministre des affaires étrangères de France), p. 449.

turco-bulgare. Elle fut suivie par la France (1) et par l'Autriche-Hongrie (2) tout d'abord, qui ne voyaient aucun inconvénient dans l'union personnelle des deux Bulgaries, et enfin, le 5 avril 1886, les autres puissances ayant adhéré à l'arrangement dans les conditions précitées, celui-ci fut ratifié expressément en Conférence par tous les signataires de l'acte de paix de 1878 et obtint ainsi une validité internationale égale à celle du traité de Berlin.

Cet arrangement présentant une importance capitale pour la nouvelle condition internationale de l'ancienne province de Roumélie Orientale, nous le citons *in extenso* (3):

« Article 1^{er}. — Le gouvernement général de la Roumélie Orientale sera confié au prince de Bulgarie, conformément à l'article 17 du traité de Berlin.

« Art. 2. — Tant que l'administration de la Roumélie Orientale et celle de la principauté de Bulgarie resteront entre les mains d'une seule et même personne, les villages musulmans du canton de Kirdjali, ainsi que les villages sis dans la région du Rhodope et restés jusqu'ici en dehors de l'administration de la Roumélie Orientale, seront séparés de cette province et administrés directement par le gouvernement impérial, et ce, au lieu et

(1) *Livre jaune*, Roumélie, p. 481, doc. n° 470.

(2) *Id.*, p. 522, doc. n° 507.

(3) V. le texte dans le *Mémorial diplomatique*, 1886, n° du 17 avril, p. 247.

place du droit de la Sublime Porte stipulé dans l'alinéa 1^{er} de l'article 15 du traité de Berlin (1):

« La délimitation de ce canton et de ces villages en question sera faite par les soins d'une commission technique nommée par la Sublime Porte et le prince de Bulgarie. Elle sera applicable sur le terrain, et il y sera tenu naturellement compte des conditions stratégiques nécessaires, au mieux des intérêts du gouvernement impérial.

« Art. 3. — En vue d'assurer perpétuellement l'ordre et la tranquillité en Roumélie Orientale, ainsi que la prospérité de tous les sujets de S. M. I. le Sultan habitant cette province, une commission nommée par la Sublime Porte et par le prince de Bulgarie sera chargée d'en examiner le Statut organique et de le modifier selon les exigences de la situation et les besoins locaux.

« Tous les intérêts du Trésor impérial seront également pris en considération.

« Cette commission achèvera dans un délai de quatre mois ses travaux qui devront être soumis à la sanction de la Conférence de Constantinople. Jusqu'à ce que ces modifications soient sanctionnées, le soin d'administrer la province, suivant les formes exigées par les circonstances actuelles, sera confié à la fidélité du prince.

« Art. 4. — Toutes les autres dispositions du traité de

(1) Voici cet alinéa de l'article cité : « Sa Majesté le Sultan aura le droit de pourvoir à la défense des frontières de terre et de mer de la Province (Roumélie Orientale) en élevant des fortifications sur ces frontières et en y entretenant des troupes ».

Berlin relatives à la Bulgarie et à la Roumélie Orientale sont et demeurent maintenues et exécutoires.

« Les puissances donneront aussi leur sanction formelle à cet acte (1) dans une Conférence qui doit se réunir à Constantinople, lorsqu'elles seront à même de solutionner le Statut révisé de la Roumélie Orientale.

« Fait et signé à Constantinople, le 5 avril 1886, dans le Kiosque impérial de Top-Hané. »

Ainsi fut réalisée l'union personnelle des deux Bulgaries, union si ardemment désirée par toute la population rouméliote. Le prince de Bulgarie, *sans distinction de personne*, comme cela résulte de l'article 1^{er} de l'arrangement, sera à l'avenir le gouverneur *général de droit* de la Roumélie Orientale. Et il le sera *pour toujours*, car son renouvellement quinquennal constitue pour le sultan une obligation internationale dont il ne peut se soustraire de sa seule volonté unilatérale. Ce renouvellement n'est, comme nous l'avons vu, qu'une *formalité*, dont le prince de Bulgarie peut absolument se passer, étant, elle, une obligation pour le monarque ottoman (2).

(1) Les puissances ont ratifié cet arrangement le jour même de sa conclusion, par l'apposition des signatures de leurs représentants diplomatiques à Constantinople (V. *Livre jaune*, Roumélie, p. 564, doc. n° 564).

(2) Le 24 mars 1896 le sultan, par firman, renouvela, d'une manière expresse, et pour la première fois, les pouvoirs du prince Ferdinand comme gouverneur de la Roumélie Orientale, à titre viager. Inutile d'ajouter que c'était une formalité qui n'était nullement nécessaire, ni utile. Voici, en effet, comment est conçu le préambule du firman : « ...Le mode d'arrangement dressé au sujet de la province de la Roumélie Orientale, approuvé et confirmé à la Conférence composée

Quant à la commission qui devait être constituée, conformément à l'article 3 de l'arrangement turco-bulgare, pour étudier les améliorations à apporter dans l'autonomie intérieure de la Roumélie Orientale, elle n'a pas eu, après s'être formée, à statuer, sa tâche se trouvant accomplie par le prince même de Bulgarie. Quelles étaient les améliorations prévues par l'arrangement ? Celui-ci ne nous les énumère pas, mais il n'y a qu'à parcourir l'histoire des revendications mille fois formulées des Rouméliotes, dans des pétitions adressées aux puissances, pour nous en rendre un compte exact. En quoi consistait leur objet ? C'était tout d'abord l'appréhension de voir du jour au lendemain les troupes turques surgir à l'horizon et, sous prétexte d'occuper les forteresses des frontières, semer la terreur, par leurs exactions, parmi la population apaisée. C'était ensuite l'obstacle que formait l'incurie ou la mauvaise volonté du sultan qui ne donnait pas ou refusait la sanction à des lois rouméliotes indispensables au développement économique de la province. N'avait-il pas empêché que celle-ci fit un emprunt de cinq millions à la France pour favoriser son agriculture ? Ne s'était-il pas opposé à la création d'une banque devenue nécessaire à son commerce local et d'un

des représentants des Etats qui ont signé le traité de Berlin, *exige* de confier au prince de Bulgarie les fonctions de gouverneur général (vali) de la province de Roumélie Orientale », etc. (V. le texte complet dans Serkis, *loc. cit.*, p. 243). — Puisque l'arrangement l'exige, cela ne constitue-t-il pas un droit pour le prince bulgare ? Alors, est-il indispensable de dresser à ce propos des actes spéciaux ?

chemin de fer, de Iambol à Bourgas, pour l'exportation de ses céréales ? En troisième lieu, c'était l'incompatibilité absolue d'appliquer les lois et la justice ottomanes dans un pays, habité exclusivement par des chrétiens laborieux qui ne pouvaient attendre, pour la défense de leurs intérêts légitimes, l'interminable procédure sans aucune garantie de justice des tribunaux turcs. Enfin, on ne voulait pas de fonctionnaires imposés par le sultan, fonctionnaires malveillants et ne songeant qu'à tondre le troupeau.

La première de ces revendications fut réalisée par l'arrangement lui-même (art. 2, al. 1^{er}, *in fine*). Les autres, conformément aux désirs de la Porte et des puissances, maintes fois exprimés dans la Conférence de Constantinople de novembre 1885, furent réalisées par Alexandre lui-même, de sorte que quand la commission voulut statuer, elle n'avait, comme nous l'avons vu, qu'à se féliciter de voir sa tâche déjà accomplie par celui qui était de beaucoup plus compétent dans la question. Et pour agir ainsi, le prince Alexandre était pleinement autorisé par l'arrangement même turco-bulgare. L'article 3 (al. 3, *in fine*) ne lui confiait-il pas l'administration de la Roumélie Orientale « suivant les formes exigées par les circonstances actuelles » (on était le 5 avril 1886) ? Par un décret du 23 décembre 1885, Alexandre avait déclaré les lois judiciaires bulgares applicables à la Bulgarie du Sud (l'ancienne Roumélie Orientale) à partir du 1^{er} janvier 1886, et ainsi il unifiait la justice dans les deux parties de la principauté. Par un autre décret, du

10 avril 1886, il convoquait les électeurs de la Bulgarie du Sud à élir leurs représentants pour l'Assemblée nationale de Sofia, et ainsi les lois sur les deux versants des Balkans devenaient les mêmes et recevaient même sanction et même promulgation. L'unification s'étant déjà accomplie dans l'armée, sous l'ancien régime rouméliote, l'assimilation des deux parties de la principauté était complète à tous les points de vue : législatif, administratif, judiciaire, financier, militaire. Quant aux relations extérieures et à la représentation diplomatique de la Bulgarie du Sud, elles furent confiées au prince de Bulgarie, celui-ci ayant des légations diplomatiques propres, acceptées auprès de toutes les grandes puissances, et entrant en rapports directs avec leurs gouvernements respectifs. De sorte qu'en dehors des capitulations, aucun autre traité turc conclu avec les puissances, ni à conclure avec elles, ne s'applique à la partie sud de la principauté. Ces deux points ne sont pas un pur fait dénué de base juridique, car l'exequatur donné aux agents diplomatiques bulgares et les traités que ceux-ci négocient avec les gouvernements auprès desquels ils sont accrédités se rapportent ou s'appliquent également sur les deux versants du Balkan. Et la reconnaissance expresse d'un état par chacune des puissances signataires du traité de Berlin ne vaut-elle pas la confirmation de cet état en Conférence ? Leur volonté exprimée séparément n'a-t-elle pas la validité de cette même volonté exprimée de concert ?

Dans ces conditions, quels devaient être en droit les

liens qui restèrent pour rattacher la Bulgarie du Sud à l'empire ottoman ? C'étaient : 1° les *douanes* aux limites administratives des Bulgares du Nord et du Sud ; 2° la *redevance pécuniaire*, due en vertu de l'al. 2 de l'article 3 de l'arrangement turco-bulgare ; 3° les *capitulations* et enfin, 4° le *nom historique* de « Roumélie Orientale » appelée toujours, par la Turquie, « province ».

De ces humbles restes d'un Etat disparu, un, les douanes, a été supprimé depuis, pour être rapporté à sa place naturelle, la frontière entre la Bulgarie du Sud et l'empire ottoman. La ligne douanière bulgaro-rouméliote était supprimée effectivement déjà dès le 27 février 1886 et cette suppression confirmée au moment de l'arrangement turco-bulgare. Néanmoins, la France redoutant la concurrence des Etats allemands, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, obtint du gouvernement bulgare un régime provisoire d'après lequel les droits d'entrée en Bulgarie du Sud fussent minimes du côté de la Turquie (1 % *ad valorem*) et assez élevés du côté de la Bulgarie du Nord (8 %). Le commerce bulgare se développant, cependant, du côté de la mer Noire, les ports de Varna et de Bourgas ayant été aménagés selon les exigences de la grande navigation moderne, les raisons que la France invoquait disparurent et avec elles le régime douanier provisoire. De sorte que, dans les traités régissant actuellement le commerce bulgare (1), toutes traces du régime temporaire ont pour jamais disparu.

(1) V. leurs dates ci-dessus, p. 111, note 2.

En ce qui concerne la redevance pécuniaire, son montant a été fixé par un arrangement, intervenu entre la Banque ottomane et le gouvernement bulgare, en vertu de la loi bulgare du 17 décembre 1887, de la manière suivante : 180.000 livres turques (1) pour la période antérieure au 1^{er} septembre 1885 (2) et, à partir de cette date, 152.000, dont 22.000 pour l'amortissement des annuités antérieures non payées ; en 1887 il a été réduit à 114.000 livres turques (3). Cette redevance ayant été imposée uniquement pour garantir les souscripteurs de rentes ottomanes, constitue forcément, par sa nature même — économique, et non politique — une mesure provisoire, répondant à des besoins temporaires n'existant que jusqu'au rétablissement du budget turc, privé d'une de ses sources légales par la perte de la province rouméliote. Plus de vingt ans se sont écoulés depuis cet événement, et, si la Turquie n'est pas en état de pourvoir seule à ses engagements, ce n'est pas la faute du gouvernement bulgare. Et si celui-ci continue à verser la redevance, c'est

(1) La livre turque vaut 23 fr.

(2) Les annuités de la période antérieure à 1885 représentaient la part que la Roumélie Orientale devait supporter des charges générales de l'empire ottoman, en vertu de son statut organique du 14/26 avril 1879.

(3) V. *le Temps* du 4 avril 1902. Ce journal confond la redevance de la Roumélie Orientale avec le tribut bulgare, qui, depuis 1883, n'est plus payé, et avec la part contributive de l'al. 2 de l'art. 9 du traité de Berlin, laquelle, devant être versée conjointement avec le tribut, a cessé d'être touchée par la Porte en même temps que celui-ci. — V. à ce sujet ci-dessus, p. 81, note 3 et 84, note 4. — V. aussi Durester, *Annuaire internationale de la Bulgarie*, p. 412 et s.

qu'il néglige, par incurie, de sortir d'un état provisoire qui, cependant, se prolonge outre mesure.

Ainsi, la Roumélie Orientale ayant perdu toute attache politique avec l'empire ottoman, et ayant été en tous points assimilée à la principauté bulgare, fait un seul Etat avec celle-ci et reçoit sa condition internationale — la souveraineté complète.

Maintenant que nous touchons à la fin de notre travail, nous tenons à répéter qu'il est urgent qu'on prenne des mesures pour se débarrasser des capitulations et de la redevance. Ce sont là des entraves qui barrent à la Bulgarie la route vers le progrès et empêchent l'épanouissement complet de ses jeunes forces. Il est également désirable qu'on fasse attention à ne plus se servir de termes surannés quand il s'agit de qualifier la condition internationale de ce nouvel Etat, dans ses deux parties. A ce prix seulement on évitera à l'avenir des conflits diplomatiques de nature à provoquer des complications dont pourrait dépendre la paix en Orient et même en Occident.

APPENDICE

Textes du traité de Berlin, relatifs à la Bulgarie et à la Roumélie Orientale (1).

ARTICLE PREMIER.

La Bulgarie est constituée en Principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté de Sa Majesté Impériale le Sultan; elle aura un Gouvernement chrétien et une milice nationale.

ARTICLE II.

La Principauté de Bulgarie comprendra les territoires ci-après :

La frontière suit, au Nord, la rive droite du Danube depuis l'ancienne frontière de Servie jusqu'à un point à déterminer par une Commission européenne à l'Est de Silistrie et, de là, se dirige vers la mer Noire au Sud de Mangalia, qui est rattaché au territoire roumain. La mer Noire forme la limite Est de la Bulgarie. Au Sud, la frontière remonte, depuis son embouchure, le thalweg du ruisseau près duquel se trouvent les villages Hodzakioj, Selam-Kioj, Aivadsik, Kulibe, Sudzuluk; traverse obliquement la vallée du Deli Kamcik, passe au Sud

(1) Copiés dans le *Livre jaune* sur le Congrès de Berlin, p. 275 et s.

de Belibe et de Kemhalik et au Nord de Hadzimahale, après avoir franchi le Deli Kamcik à deux kilomètres et demi en amont de Cengei, gagne la crête à un point situé entre Tekenlik et Aidosbredza et la suit par Karnabad Balkan, Prisevica Balkan, Kazan Balkan, au Nord de Kotel, jusqu'à Demir Kapu. Elle continue par la chaîne principale du grand Balkan, dont elle suit toute l'étendue jusqu'au sommet de Kosica.

Là, elle quitte la crête du Balkan, descend vers le Sud entre les villages de Pirtop et de Duzanci, laissés l'un à la Bulgarie et l'autre à la Roumélie orientale jusqu'au ruisseau de Tuzlu Dere, suit ce cours d'eau jusqu'à sa jonction avec Topolnica, puis cette rivière jusqu'à son confluent avec Smovskio Dere près du village de Petricevo, laissant à la Roumélie orientale une zone de deux kilomètres de rayon en amont de ce confluent, remonte entre les ruisseaux de Smovskio Dere et la Kamenica suivant la ligne de partage des eaux, pour tourner au Sud-Ouest à la hauteur de Voinjak et gagner directement le point 875 de la carte de l'état-major autrichien.

La ligne frontière coupe en ligne droite le bassin supérieur du ruisseau d'Ichtiman Dere, passe entre Bogdina et Karaula, pour retrouver la ligne de partage des eaux séparant les bassins de l'Isker et de la Marica, entre Camurli et Hadzilar, suit cette ligne par les sommets de Velina Mogila, le col 531, Zmailica Vrh, Sumnatica et rejoint la limite administrative du Sandjak de Sofia entre Sivri Tas et Cadir Tepe.

De Cadir Tepe, la frontière, se dirigeant au Sud-Ouest, suit la ligne de partage des eaux entre les bassins du Mesta Karasu d'un côté, et du Struma Karasu de l'autre, longe les crêtes des montagnes du Rhodope appelées Demir Kapu, Iskoftepe, Kadimesar Balkan et Aiji Gedük jusqu'à Kapetnik Balkan et se confond ainsi avec l'ancienne frontière administrative du Sandjak de Sofia.

De Kapetnik Balkan, la frontière est indiquée par la ligne de partage des eaux entre les vallées de la Rilska reka et de la Bistrica reka et suit le contrefort appelé Vodenica Planina pour descendre dans la vallée de la Struma au confluent de cette rivière avec la Rilska reka, laissant le village de Barakli à la Turquie. Elle remonte alors au Sud du village de Jelesnica, pour atteindre, par la ligne la plus courte, la chaîne de la Galema Planina au sommet de Gitka et y rejoindre l'ancienne frontière administrative du Sandjak de Sofia, laissant toutefois à la Turquie la totalité du bassin de la Suha reka.

Du mont Gitka, la frontière Ouest se dirige vers le mont Crni Vrh par les montagnes de Karvena Jabuka, en suivant l'ancienne limite administrative du Sandjak de Sofia, dans la partie supérieure des bassins de Egrisu et de la Lepnica, gravit avec elle les crêtes de Babina polana et arrive au mont Crni Vrh.

Du mont Crni Vrh, la frontière suit la ligne de partage des eaux entre la Struma et la Morawa par les sommets du Stre-ser, Vilogolo et Mesid Planina, rejoint par la Gacina, Crna Trava, Darkovska et Drainica plan, puis, le Descani Kladenec, la ligne de partage des eaux de la Haute Sukowa et de la Morawa, va directement sur le Stol et en descend pour couper à 1.000 mètres au Nord-Ouest du village de Segusa la route de Sofia à Pirot. Elle remonte en ligne droite sur la Vidlic Planina et, de là, sur le mont Radocina dans la chaîne du Kodza Balkan, laissant à la Servie le village de Doikinci et à la Bulgarie celui de Senakos.

Du sommet du mont Radocina la frontière suit vers l'Ouest la crête des Balkans par Ciprovec Balkan et Stara Planina jusqu'à l'ancienne frontière orientale de la Principauté de Servie, près de la Kula Smiljova Cuka, et, de là, cette ancienne frontière jusqu'au Danube, qu'elle rejoint à Rakovitza.

Cette délimitation sera fixée sur les lieux par la Commission européenne, où les Puissances signataires seront représentées. Il est entendu :

1° Que cette Commission prendra en considération la nécessité pour Sa Majesté Impériale le Sultan de pouvoir défendre les frontières du Balkan de la Roumélie orientale ;

2° Qu'il ne pourra être élevé de fortifications dans un rayon de dix kilomètres autour de Samakow.

ARTICLE III.

Le Prince de Bulgarie sera librement élu par la population et confirmé par la Sublime Porte avec l'assentiment des Puissances. Aucun membre des dynasties régnantes des grandes Puissances européennes ne pourra être élu Prince de Bulgarie.

En cas de vacance de la dignité princière, l'élection du nouveau Prince se fera aux mêmes conditions et dans les mêmes formes.

ARTICLE IV.

Une assemblée de notables de la Bulgarie, convoquée à Tirnovo, élaborera, avant l'élection du Prince, le règlement organique de la Principauté.

Dans les localités où les Bulgares seront mêlés à des populations turques, roumaines, grecques ou autres, il sera tenu compte des droits et des intérêts de ces populations en ce qui concerne les élections et l'élaboration du règlement organique.

ARTICLE V.

Les dispositions suivantes formeront la base du droit public de la Bulgarie :

La distinction des croyances religieuses et des confessions

ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries, dans quelque localité que ce soit.

La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous les ressortissants de la Bulgarie aussi bien qu'aux étrangers, et aucune entrave ne pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des différentes communions, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels.

ARTICLE VI.

L'administration provisoire de la Bulgarie sera dirigée jusqu'à l'achèvement du règlement organique par un commissaire Impérial russe. Un commissaire Impérial ottoman ainsi que les Consuls délégués *ad hoc* par les autres Puissances signataires du présent Traité seront appelés à l'assister, à l'effet de contrôler le fonctionnement de ce régime provisoire. En cas de dissentiment entre les Consuls délégués, la majorité décidera, et, en cas de divergence entre cette majorité et le commissaire Impérial russe ou le commissaire Impérial ottoman, les Représentants des Puissances signataires à Constantinople, réunis en Conférence, devront prononcer.

ARTICLE VII.

Le régime provisoire ne pourra être prolongé au delà d'un délai de neuf mois à partir de l'échéance des ratifications (1) du présent Traité.

Lorsque le règlement organique sera terminé, il sera procédé immédiatement à l'élection du Prince de Bulgarie. Aus-

(1) Dans le *Livre jaune* nous lisons rectifications. C'est évidemment une faute d'impression (Note de l'auteur).

sitôt que le Prince aura été institué, la nouvelle organisation sera mise en vigueur, et la Principauté entrera en pleine jouissance de son autonomie.

ARTICLE VIII

Les Traités de commerce et de navigation, ainsi que toutes les conventions et arrangements conclus entre les Puissances étrangères et la Porte et aujourd'hui en vigueur, sont maintenus dans la Principauté de Bulgarie, et aucun changement n'y sera apporté à l'égard d'aucune Puissance avant qu'elle y ait donné son consentement.

Aucun droit de transit ne sera prélevé en Bulgarie sur les marchandises traversant cette Principauté.

Les nationaux et le commerce de toutes les Puissances y seront traités sur le pied d'une parfaite égalité.

Les immunités et privilèges des sujets étrangers, ainsi que les droits de juridiction et de protection consulaires tels qu'ils ont été établis par les Capitulations et les usages, resteront en pleine vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés du consentement des Parties intéressées.

ARTICLE IX.

Le montant du tribut annuel que la Principauté de Bulgarie payera à la Cour suzeraine, en le versant à la Banque que la Sublime Porte désignera ultérieurement, sera déterminé par un accord entre les Puissances signataires du présent Traité, à la fin de la première année du fonctionnement de la nouvelle organisation. Ce tribut sera établi sur le revenu moyen du territoire de la Principauté.

La Bulgarie devant supporter une part de la dette publique de l'Empire, lorsque les Puissances détermineront le tribut, elles prendront en considération la partie de cette dette qui

pourrait être attribuée à la Principauté sur la base d'une équitable proportion.

ARTICLE X.

La Bulgarie est substituée au Gouvernement Impérial ottoman dans ses charges et obligations envers la compagnie du chemin de fer de Roustchouk-Varna, à partir de l'échéance des ratifications du présent Traité. Le règlement des comptes antérieurs est réservé à une entente entre la Sublime Porte, le Gouvernement de la Principauté et l'administration de cette compagnie.

La Principauté de Bulgarie est même substituée, pour sa part, aux engagements que la Sublime Porte a contractés tant envers l'Autriche-Hongrie qu'envers la compagnie pour l'exploitation du chemin de fer de la Turquie d'Europe, par rapport à l'achèvement et au raccordement ainsi qu'à l'exploitation des lignes ferrées situées sur son territoire.

Les conventions nécessaires pour régler ces questions seront conclues entre l'Autriche-Hongrie, la Porte, la Serbie et la Principauté de Bulgarie immédiatement après la conclusion de la paix.

ARTICLE XI.

L'armée ottomane ne séjournera plus en Bulgarie ; toutes les anciennes forteresses seront rasées aux frais de la Principauté dans le délai d'un an, ou plus tôt si faire se peut ; le Gouvernement local prendra immédiatement des mesures pour les détruire, et ne pourra en faire construire de nouvelles. La Sublime Porte aura le droit de disposer à sa guise du matériel de guerre et autres objets appartenant au Gouvernement ottoman et qui seraient restés dans les forteresses du Danube déjà évacuées en vertu de l'armistice du 31 janvier,

ainsi que de ceux qui se trouveraient dans les places fortes de Schoumla et de Varna.

ARTICLE XII.

Les propriétaires musulmans ou autres qui fixeraient leur résidence personnelle hors de la Principauté, pourront y conserver leurs immeubles en les affermant ou en les faisant administrer par des tiers.

Une commission turco-bulgare sera chargée de régler, dans le courant de deux années, toutes les affaires relatives au mode d'aliénation, d'exploitation ou d'usage pour le compte de la Sublime Porte, des propriétés de l'Etat et des fondations pieuses (vakoufs), ainsi que les questions relatives aux intérêts des particuliers qui pourraient s'y trouver engagés.

Les ressortissants de la Principauté de Bulgarie qui voyageront ou séjourneront dans les autres parties de l'Empire ottoman seront soumis aux autorités et aux lois ottomanes.

ARTICLE XIII.

Il est formé au Sud des Balkans une Province qui prendra le nom de « Roumélie orientale », et qui restera placée sous l'autorité politique et militaire directe de Sa Majesté Impériale le Sultan, dans des conditions d'autonomie administrative. Elle aura un gouverneur général chrétien.

ARTICLE XIV.

La Roumélie orientale est limitée au Nord et au Nord-Ouest par la Bulgarie, et comprend les territoires inclus dans le tracé suivant :

Partant de la mer Noire, la ligne frontière remonte, depuis son embouchure, le thalweg du ruisseau près duquel se trouvent les villages Hodzakioj, Selam Kioj, Aivadsik, Kulibe,

Sudzuluk ; traverse obliquement la vallée du Deli Kamcik ; passe au Sud de Belibe et de Kemhalik et au Nord de Hadzi-mahale, après avoir franchi le Deli Kamcik à deux kilomètres et demi en amont de Cengei ; gagne la crête à un point situé entre Tekenlik et Aidos-Bredza, et la suit par Karnabad Balkan, Prisevica Balkan, Kazan Balkan, au Nord de Kotel jusqu'à Demir Kapu. Elle continue par la chaîne principale du Grand Balkan, dont elle suit toute l'étendue jusqu'au sommet de Kosica.

A ce point, la frontière occidentale de la Roumélie quitte la crête du Balkan, descend vers le Sud entre les villages de Pirtop et de Duzanci, laissés l'un à la Bulgarie et l'autre à la Roumélie orientale, jusqu'au ruisseau de Tuzlu Dere ; suit ce cours d'eau jusqu'à sa jonction avec la Topolnica, puis cette rivière jusqu'à son confluent avec Smovskio Dere, près du village de Petricevo, laissant à la Roumélie orientale une zone de deux kilomètres de rayon en amont de ce confluent ; remonte entre les ruisseaux de Smovskio Dere et la Kamenica, suivant la ligne de partage des eaux, pour tourner au Sud-Ouest, à la hauteur de Voinjak, et gagner directement le point 875 de la carte de l'état-major autrichien.

La ligne frontière coupe, en ligne droite, le bassin supérieur du ruisseau d'Ichtiman Dere, passe entre Bogdina et Karaula, pour retrouver la ligne de partage des eaux séparant les bassins de l'Isker et de la Marica, entre Camurli et Hadzilar, suit cette ligne par les sommets de Velina Mogila, le col 531, Smailica Vrh, Sumnatica, et rejoint la limite administrative du Sandjak de Sofia entre Sivri Tas et Cadir Tepe.

La frontière de la Roumélie se sépare de celle de la Bulgarie au mont Cadir Tepe, en suivant la ligne de partage des eaux entre le bassin de la Marica et de ses affluents d'un côté, et de Mesta Karasu et de ses affluents de l'autre, et prend les

directions Sud-Est et Sud, par la crête des montagnes Despoto Dagħ, vers le mont Kruschowa (point de départ de la ligne du Traité de San Stefano).

Du mont Kruschowa, la frontière se conforme au tracé déterminé par le Traité de San Stefano, c'est-à-dire la chaîne des Balkans noirs (Kara Balkan), les montagnes Kulaghy-Dagħ, Eschek-Tschepellü, Karakolas et Ischiklar, d'où elle descend directement vers le Sud-Est pour rejoindre la rivière Arda, dont elle suit le thalweg jusqu'au point situé près du village d'Adacali, qui reste à la Turquie.

De ce point, la ligne frontière gravit la crête de Bestepe Dagħ, qu'elle suit pour descendre et traverser la Maritza à un point situé à cinq kilomètres en amont du pont de Mustafa Pacha ; elle se dirige ensuite vers le Nord par la ligne de partage des eaux entre Demirhanli Dere et les petits affluents de la Maritza jusqu'à Küdeler Baïr, d'où elle se dirige à l'Est sur Sakar Baïr ; de là, traverse la vallée de la Tundza, allant vers Bÿjÿk Derbend, qu'elle laisse au Nord, ainsi que Soudzak. De Bÿjÿk Derbend, elle reprend la ligne de partage des eaux entre les affluents de la Tundza au Nord et ceux de la Maritza au Sud, jusqu'à la hauteur de Kaibilar, qui reste à la Roumélie orientale, passe au Sud de V. Almali entre le bassin de la Maritza au Sud et différents cours d'eau qui se rendent directement vers la mer Noire, entre les villages de Belevrin et Alatli ; elle suit au Nord de Karanlik les crêtes de Vosna et de Zuvak, la ligne qui sépare les eaux de la Duka de celles du Karagac-Su et rejoint la mer Noire entre les deux rivières de ce nom.

ARTICLE XV.

Sa Majesté le Sultan aura le droit de pourvoir à la défense des frontières de terre et de mer de la Province en élevant

des fortifications sur ces frontières et en y entretenant des troupes.

L'ordre intérieur est maintenu dans la Roumélie orientale par une gendarmerie indigène assistée d'une milice locale.

Pour la composition de ces deux corps, dont les officiers sont nommés par le Sultan, il sera tenu compte, suivant les localités, de la religion des habitants.

Sa Majesté Impériale le Sultan s'engage à ne point employer de troupes irrégulières, telles que bachi-bozouks et circassiens, dans les garnisons des frontières. Les troupes régulières destinées à ce service ne pourront, en aucun cas, être cantonnées chez l'habitant. Lorsqu'elles traverseront la Province, elles ne pourront y faire de séjour.

ARTICLE XVI.

Le gouverneur général aura le droit d'appeler les troupes ottomanes dans les cas où la sécurité intérieure ou extérieure de la Province se trouverait menacée. Dans l'éventualité prévue, la Sublime Porte devra donner connaissance de cette décision ainsi que des nécessités qui la justifient aux Représentants des Puissances à Constantinople.

ARTICLE XVII.

Le gouverneur général de la Roumélie orientale sera nommé par la Sublime Porte, avec l'assentiment des Puissances, pour un terme de cinq ans.

ARTICLE XVIII.

Immédiatement après l'échange des ratifications du présent Traité, une Commission européenne sera formée pour élaborer, d'accord avec la Porte Ottomane, l'organisation de la Roumélie orientale. Cette commission aura à déterminer, dans un délai de trois mois, les pouvoirs et les attributions du

gouverneur général, ainsi que le régime administratif, judiciaire et financier de la Province, en prenant pour point de départ les différentes lois sur les vilayets et les propositions faites dans la huitième séance de la Conférence de Constantinople.

L'ensemble des dispositions arrêtées pour la Roumélie orientale fera l'objet d'un firman Impérial qui sera promulgué par la Sublime Porte et dont elle donnera communication aux Puissances.

ARTICLE XIX.

La Commission européenne sera chargée d'administrer, d'accord avec la Sublime Porte, les finances de la Province jusqu'à l'achèvement de la nouvelle organisation.

ARTICLE XX.

Les Traités, conventions et arrangements internationaux, de quelque nature qu'ils soient, conclus ou à conclure entre la Porte et les Puissances étrangères, seront applicables dans la Roumélie orientale comme dans tout l'Empire ottoman. Les immunités et privilèges acquis aux étrangers, quelle que soit leur condition, seront respectés dans cette Province. La Sublime Porte s'engage à y faire observer les lois générales de l'Empire sur les libertés religieuses en faveur de tous les cultes.

ARTICLE XXI.

Les droits et les obligations de la Sublime Porte en ce qui concerne les chemins de fer dans la Roumélie orientale sont maintenus intégralement.

ARTICLE XXII.

L'effectif du corps d'occupation russe en Bulgarie et dans la Roumélie orientale sera composé de six divisions d'infan-

terie et de deux divisions de cavalerie, et n'excédera pas 50.000 hommes. Il sera entretenu aux frais du pays occupé. Les troupes d'occupation conserveront leur communication avec la Russie, non seulement par la Roumanie, d'après les arrangements à conclure entre les deux Etats, mais aussi par les ports de la mer Noire, Varna et Bourgas, où elles pourront organiser, pour la durée de l'occupation, les dépôts nécessaires.

La durée de l'occupation de la Roumélie orientale et de la Bulgarie par les troupes Impériales russes est fixée à neuf mois, à dater de l'échéance des ratifications du présent Traité.

Le Gouvernement Impérial russe s'engage à terminer, dans un délai ultérieur de trois mois, le passage de ses troupes à travers la Roumanie et l'évacuation complète de cette Principauté.

Vu :
Le Doyen,
LYON-CAEN.

Vu :
Le président de la thèse,
PILLET.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD.

ABRÉVIATIONS

Livre jaune, Berlin désigne Les Documents diplomatiques relatifs au Congrès de Berlin, publiés par les soins du Ministère des Affaires étrangères, 1878.

Livre jaune, Roumémie désigne Les Documents diplomatiques relatifs aux Affaires de Roumémie et de Grèce de 1885-1886, publiés par les soins du Ministère des Affaires étrangères, 1886.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

Le traité de Berlin. — Traits caractéristiques. — Idée dominante les esprits des signataires du traité. — Précautions prises pour sauvegarder la liberté de la Bulgarie. — Leur interprétation erronée. — Diversité dans les opinions des auteurs sur la condition internationale de la Bulgarie. — Le danger éventuel qui en résulte. — Notre but. — Division de notre travail	1
---	---

SECTION PRÉLIMINAIRE. — De la formation par affranchissement de nouveaux Etats et de leur souveraineté ; principes fondamentaux	11
--	----

CHAPITRE I ^{er} . — Conditions requises pour la formation d'un Etat par affranchissement. Eléments essentiels. — Eléments secondaires. — Province privilégiée. — Distinction entre l'Etat et la province privilégiée. — Importance de cette distinction	14
---	----

CHAPITRE II. — De la souveraineté des Etats formés par affranchissement.	
--	--

Définition de la souveraineté. — Souveraineté interne et souveraineté externe. — La condition normale des Etats. — La mi-souveraineté. — Le critérium de la mi-souveraineté. — Principes d'interprétation. — Application de	
---	--

ces principes au traité de Berlin en ce qui concerne la Bulgarie	49
SECTION PREMIÈRE — L'organisation générale de la Bulgarie d'après le traité de Berlin du 13 juillet 1878	39
Libertés conférées. — Règlement organique. Bases expressément prévues pour la formation d'un Etat. — Restrictions apportées à l'indépendance bulgare. — Leur but. — Divergence des auteurs sur leur nature.	39
SECTION DEUXIÈME. — La suzeraineté ottomane de l'article premier du traité de Berlin.	
Diverses propositions relatives à l'article 1 ^{er} du traité de Berlin (avant la paix de San-Stefano; traité de San-Stefano; Congrès de Berlin : propositions de lord Salisbury et du comte Andrassy). — Introduction du mot " suzeraineté " dans l'article 1 ^{er} du traité de Berlin. — Opinions des auteurs sur la " suzeraineté ". — Vassalité ? — Hommage au Sultan ? — Y a-t-il une autre interprétation possible de la suzeraineté en question ?	46
SECTION TROISIÈME — De la confirmation par la Sublime Porte et de l'assentiment des puissances relatifs à l'élection du prince de Bulgarie	57
Art. 3 du traité de Berlin. — Contradiction apparente. — Confirmation par le sultan et assentiment des puissances. — Cause de leur établissement ; crainte de l'immixtion éventuelle de la Russie dans les affaires de la Bulgarie. — La confirmation : droit éventuel d'infirmité. — Cas où il peut être question de " confirmation " ; prince imposé sans qu'il y ait eu élection ; élection de membre d'une grande dynastie régnante. — Ces cas sont les seuls. — Nature de la confirmation et de l'assentiment ; garanties de la liberté de l'élection et non pas lien politique	57
SECTION QUATRIÈME. — Les redevances pécuniaires : le tribut et la part contributive	67

CHAPITRE I ^{er} . — Du tribut.	69
La nature du tribut. — Opinions des auteurs. — Opinion des diplomates au Congrès (lord Salisbury et Karathéodory-pacha). — Garantie des intérêts des souscripteurs de rentes ottomanes. — Pourquoi la Roumanie et la Serbie en ont été dégreverées. — Manière d'évaluer le tribut. — Qui l'évalue ? — Tribut : cause de l'introduction du mot " suzeraineté " dans l'article 1^{er} du traité de Berlin. — Il ne constitue pas une obligation juridique. — Rejet de l'idée de " vassalité "	
CHAPITRE II. — De la part contributive	83
But. — Nature. — Opinion de Karathéodory-pacha. — La part contributive ne constitue pas une obligation juridique résultant du traité de Berlin.	
SECTION CINQUIÈME. — Les autres restrictions	86
CHAPITRE I ^{er} . — Les capitulations.	
Unique restriction réelle. — Nature. — Disparition de sa raison d'être. — Facilité donnée par le traité de Berlin pour s'en libérer	
CHAPITRE II. — La restriction en matière militaire et les principes de droit public et d'ordre économique	97
§ 1. — Forteresses à raser.	97
§ 2. Traités ottomans antérieurs à 1878, applicables en Bulgarie.	98
§ 3. — Egalité en matière civile, civique et religieuse	99
§ 4. — Egalité des étrangers entre eux en matière commerciale (clause de la nation la plus favorisée). — Absence de droits de transit	101
§ 5. — Administration provisoire russe	101
§ 6. — Occupation temporaire russe	102
SECTION SIXIÈME. — Comment le gouvernement bulgare a interprété la situation créée par le traité de Berlin	104
Erreurs commises. — Prétextes invoqués. — Le non-fondé de ces prétextes. — Nécessité de donner une interprétation juste au traité de Berlin	
	104

SECTION ADDITIONNELLE. — **La Roumélie Orientale** . 121

L'organisation de la Roumélie Orientale par le traité de Berlin. — Le statut organique. — Travail de rapprochement entre la Bulgarie et la Roumélie. — Révolution de Philippopoli. — Conférence de Constantinople de novembre 1885 — Arrangement turco-bulgare du 5 avril 1885. — Union personnelle. — Union réelle. — Seule différence entre la Bulgarie et la Roumélie : redevance. — Sa nature. — Assimilation de la Roumélie Orientale à la Bulgarie. — Souveraineté complète de l'union réelle de la Bulgarie du Nord et du Sud 121

APPENDICE. — Textes du traité de Berlin relatifs à la Bulgarie et à la Roumélie Orientale 141

ERRATA

PAGES	LIGNES	D'EN HAUT ou D'EN BAS	IMPRIMÉ	LISEZ
2	11	d'en haut	21	13
4	6	d'en bas	Bulgares	Bulgaries
6	9	d'en haut	et	ou
7	17	d'en bas	<i>Halbsouveranitat</i>	<i>Halbsouveranitat</i>
14	4	d'en haut	à chaque	à chaque
21	3	d'en bas	du	de
48	15	d'en haut	provinces ^r	provinces
61	5	"	fut	fût
"	19	d'en bas	prononce, pour	prononce pour
64	7	"	conditions	considérations
67	2	"	n° 47	n° 7
105	6	"	Bekmann	Beckmann
"	5	"	<i>Balgarien</i>	<i>Bulgarien</i>
"	4	"	<i>post</i>	<i>past</i>
"	3	"	<i>freedom</i>	<i>freedom</i>
"	"	"	<i>paninsula</i>	<i>peninsula</i>
"	2	"	Falkewegg	Falkenegg
"	1	"	<i>gegenwart</i>	<i>Gegenwart</i>
113	6	"	note 3	note 2
114	12	d'en haut	du Rilo	de la Rila
115	6	d'en bas	grecs	Grecs
116	7	"	une	ma
117	8	"	Saint-Anorghir	Saint-Anarghir
"	2	"	note 1	note 2
118	11 et 12	"	Siderons	Sidarouss
"	3	"	Ustüb	Usküb
121	14	"	Drandat	Drandar
"	6, 5 et 2	"	<i>Serbisch-Bulgarische</i>	<i>serbisch-bulgarische</i>
"	3	"	<i>zurn</i>	<i>zum</i>
134	5 et 6	d'en haut	solutionner	sanctionner
139	1	d'en bas	Durester	Durastel
"	"	"	internationale	international
143	8	d'en haut	Galema	Golema
157	17	"	sa	leur
158	6	"	5 avril 1885	5 avril 1886

LA ROCHELLE, IMPRIMERIE NOUVELLE NOEL TEXIER
